

Université Paris-Panthéon-Assas

École doctorale d'histoire du droit, philosophie du droit et
sociologie du droit

Thèse de doctorat en histoire du droit soutenue le 19 décembre
2023

Les grâces collectives en France au XIX^e siècle (1818-1911)



Denis Lamotte

Thèse sous la direction de M. le professeur **Laurent Pfister**

Membres du jury :

Monsieur Laurent Pfister, professeur à l'université Paris-Panthéon-Assas,
directeur de la recherche

Monsieur Mathieu Soula, professeur à l'université Paris-Nanterre, rapporteur

Monsieur Marc Ortolani, professeur à l'université Côte d'Azur, rapporteur

Monsieur Pascal Vielfaure, professeur à l'université de Montpellier

Monsieur Guillaume Boudou, professeur à l'université Paris-Panthéon-Assas

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Mes remerciements et mon extrême gratitude s'adressent en premier lieu à monsieur le professeur Laurent Pfister pour ses indications et conseils précieux et nécessaires tout au long de ces années de recherche.

Je remercie très vivement monsieur Mathieu Soula, professeur à l'université Paris-Nanterre, monsieur Marc Ortolani, professeur à l'université Côte d'Azur, monsieur Pascal Vielfaure, professeur à l'université de Montpellier et monsieur Guillaume Boudou, professeur à l'université Paris-Panthéon-Assas de m'avoir fait l'honneur d'accepter de siéger dans le jury de soutenance de cette thèse.

Ma gratitude et ma reconnaissance vont également à madame Sophie Démare-Lafont, professeur à l'université Paris-Panthéon-Assas, qui a dirigé ma recherche sur les grâces trimestrielles en Master.

Je remercie également Christine, Gilles, Pierre, Adrien, Donald, Sophie et Constance pour leur soutien et leur aide.

Résumé

Les grâces collectives au XIX^e siècle sont des grâces accordées en nombre à une date symbolique : elles sont destinées à récompenser des détenus choisis d'après leur amendement sur proposition de l'administration. Créées par une ordonnance du 6 février 1818, elles sont très fréquemment désignées par une expression spécifique, « grâces collectives », dès le milieu du XIX^e siècle. À partir de sources d'archives inédites de la direction des affaires criminelles et des grâces, il est possible de mettre en évidence la fonction pénitentiaire de ces grâces qui apparaissent comme une institution indispensable au système carcéral au XIX^e siècle : elles entretiennent un espoir de libération anticipée parmi les détenus et contribuent à maintenir l'ordre dans les prisons. Le régime des grâces collectives, entièrement élaboré par l'administration, permet de faire émerger progressivement des critères pertinents pour accorder une réduction de peine et parfois une libération anticipée avec l'objectif de minimiser les risques pour la société. Les grâces collectives anticipent l'adoption de la libération conditionnelle en 1885 : après cette date, elles permettent de récompenser les détenus exclus de la libération conditionnelle et servent à accorder les réductions et commutations de peine qui n'entraînent pas la mise en liberté immédiate du condamné. L'étude s'achève en 1911 au moment du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice et quasiment à la date limite de communicabilité des archives : les grâces collectives de l'ordonnance du 6 février 1818, rebaptisées « grâces générales » en 1945, continuent cependant à être accordées jusqu'en 1972.

Descripteurs :

Grâces collectives
Grâces générales
Droit de grâce
Droit de l'exécution des peines
Réduction de peine
Libération conditionnelle, France
Prison, France, 1818-1911
Système pénitentiaire, France, 1818-1911
Administration pénitentiaire, France, 1818-1911
Ministère de la Justice, France, 1818-1911
Direction des affaires criminelles et des grâces
Peine de détention

Title and Abstract

Collective pardons in nineteenth-century France (1818-1911)

In the 19th century, collective pardons were granted in large numbers on a symbolic date: they were intended to reward prisoners chosen, on the basis of their improved behaviour, at the suggestion of the administration. Created by an ordinance of 6 February 1818, they were frequently referred to as "collective pardons" from the mid-19th century onwards. Based on unpublished archive sources from the Department of Criminal Affairs and Pardons at the Ministry of Justice, it is possible to highlight the penitentiary function of these pardons, which appeared to be an essential institution in the prison system in the 19th century: they kept alive the hope of early release among prisoners and helped to maintain order in prisons. The system of collective pardons, which was entirely devised by the administration, gradually led to the emergence of relevant criteria for granting reduced sentences and sometimes early release, this with the aim of minimising the risks to society. Collective pardons anticipated the adoption of conditional release in 1885: after that date, they were used to reward prisoners excluded from parole and to grant reductions and commutations of sentences that did not result in the immediate release of the convicted person. The present study concludes with 1911, when prison administration was assigned to the Ministry of Justice - a date, too, close to the cut-off for accessibility to the archives: the collective pardons of the ordinance of 6 February 1818, renamed "general pardons" in 1945, continued to be granted until 1972.

Keywords:

Collective pardons

General pardons

Power to pardon

Sentence enforcement law

Sentence reduction

Conditional release or "parole », France

Prison, France, 1818-1911

Prison system, France, 1818-1911

Prison administration, France, 1818-1911

Ministry of Justice, France, 1818-1911

Department of Criminal Affairs and Pardons, France

Prison sentence, France, 1818-1911

Principales abréviations

Alm. : Almanach Royal, Impérial ou National

AN : Archives nationales

BSGP : Bulletin de la Société générale des prisons (devient Revue pénitentiaire en 1892).

Bull. lois : Bulletin des lois

CGJC : Compte général de l'administration de la justice criminelle en France

CP : Code des prisons puis Code pénitentiaire

D : Digeste

EP : Enquête parlementaire de 1873

JO : Journal officiel de la République française

Lib. Cond. : Libération conditionnelle. Documents parlementaires (loi du 14 août 1885)

RP : Revue pénitentiaire (suite du BSGP)

RHFD : Revue d'histoire des facultés de droit et de la culture juridique

S : Recueil Sirey

SHD : Service historique de la défense

SPEP : Statistiques des prisons et établissements pénitentiaires

Sommaire

<i>Introduction.....</i>	<i>8</i>
<i>Première partie. Les grâces collectives, une institution pénitentiaire ?</i>	<i>37</i>
Titre I. L'instauration des grâces collectives par l'ordonnance du 6 février 1818	39
Chapitre 1. Les précédents à l'ordonnance du 6 février 1818	41
Chapitre 2. L'ordonnance de 1818 et ses premières applications	131
Titre II. Le régime et la fonction des grâces collectives	194
Chapitre 3. La constitution d'un régime propre aux grâces collectives	197
Chapitre 4. La fonction pénitentiaire des grâces collectives	313
<i>Deuxième partie. Les grâces collectives à l'épreuve de la libération conditionnelle</i>	<i>400</i>
Titre I. Le discrédit des grâces collectives au profit de la libération conditionnelle..	404
Chapitre 5. Les grâces collectives dans le débat sur la réforme pénitentiaire	405
Chapitre 6. Le débat sur les grâces collectives au moment de l'adoption de la libération conditionnelle	479
Titre II. La résistance des grâces collectives après 1885	542
Chapitre 7. Libération conditionnelle et grâces collectives : une articulation complexe	544
Chapitre 8. Les grâces collectives au tournant des XIX ^e et XX ^e siècle	603
<i>Conclusion</i>	<i>679</i>
<i>Table des annexes</i>	<i>684</i>
<i>Bibliographie</i>	<i>703</i>
<i>Sources</i>	<i>723</i>
<i>Table des matières</i>	<i>741</i>

Introduction

Les grâces collectives accordées depuis les années 1980 pour réduire la surpopulation dans les prisons ont été rendues impossibles par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a ajouté, à l'article 17 de la Constitution de 1958, cette précision que le président de la République a le droit de faire grâce « à titre individuel ». Elles avaient été fortement critiquées à la fois pour des raisons de principe, car elles apparaissaient comme « la survivance archaïque d'une prérogative royale de souveraineté »¹, et pour des raisons d'efficacité, puisque, collectives et impersonnelles, elles étaient « contraires au principe de judiciarisation de l'application des peines » et « contraires à leur individualisation »². Les critiques les moins acerbes les présentaient comme « le degré zéro d'une politique en matière d'application des peines »³ : quant aux critiques les plus virulentes, elles les assimilaient purement et simplement à une forme de complicité avec le crime⁴.

Avant ces grâces collectives contemporaines, le droit français a connu, de 1818 à 1972, des mesures de clémence désignées depuis le XIX^e siècle par la même expression, « grâces collectives », qui étaient également accordées à une date symbolique, comme le 14 juillet, et qui furent aussi l'objet de critiques récurrentes. Là s'interrompt cependant la comparaison. En effet, quoique « collectives », ces grâces étaient nominatives et seraient toujours permises par la rédaction actuelle de l'article 17 de la Constitution. Leur objet n'était pas de lutter contre la surpopulation carcérale, mais de récompenser individuellement un certain nombre de détenus amendés par leur séjour en prison. Instituées par une ordonnance royale du 6 février 1818, ces grâces devaient encourager les criminels à se corriger au cours de leur détention. L'inspiration chrétienne était manifeste : réclusion monacale, repentir et grâce se combinaient pour définir l'objectif de ces grâces accordées chaque année. À la différence de celles qui vont prendre leur succession à partir

¹ R. LEVY, « Une particularité française : les grâces et amnisties à répétition », *Questions pénales. Bulletin d'information du CESDIP*, vol. XIX, mars 2006.

² P.-V. TOURNIER, *Loi pénitentiaire. Contexte et enjeux*, Paris, L'Harmattan, 2007, p. 23.

³ *Ibid.*

⁴ « Chaque année, des milliers de délinquants sont ainsi graciés par la seule volonté d'un homme vieillissant auquel une chapelle d'intellectuels du droit, de journalistes et d'idéologues mêlés à quelques anciens tólarés et autres professionnels de la lutte contre les exclusions arrachent des mesures de clémences collective. Ils semblent tous, d'un geste large, indiquer à leurs petits protégés une cible de choix : la cohorte encore immense des gens honnêtes. Ils ouvrent les portes austères des maisons d'arrêt de la République et désignent leurs proies à ceux qu'ils libèrent : servez-vous, ne vous inquiétez pas, nous faisons voter de bonnes lois qui empêchent juges et policiers de gêner votre action. Si d'aventure un accident judiciaire doit vous arriver, nous sommes là et nous savons comment, en toute impunité, sans aucun contrôle, défaire ce que la justice a fait. » D. GALLOT, *Les grâces de Dieu. Le scandale des grâces présidentielles*, Paris, Albin Michel, 1993, p. 33.

des années 1980, ces grâces collectives ne représentaient donc pas le « degré zéro » de l'individualisation de la peine : elles en étaient, bien au contraire, un des dispositifs précurseurs, et elles ont ouvert la voie aux remises et réductions de peine actuelles⁵. Il peut paraître surprenant que ce rôle pionnier dans l'exécution de la peine de détention ait pu être tenu par une institution, la grâce, dont l'emploi devrait pourtant demeurer par nature exceptionnel. Pour comprendre comment l'usage ordinaire et régulier d'un droit extraordinaire s'étend ainsi sur plus de cent cinquante ans, il convient d'abord de revenir sur l'histoire et les caractéristiques du droit de grâce.

Le droit de pardonner est, comme le pouvoir de punir dont il est le corollaire, éminemment politique. Au Moyen-Âge, le morcellement de la justice entraîne également celui de la grâce⁶. Le droit de grâce devient progressivement, à la fin du Moyen-Âge et à l'époque moderne, une prérogative royale et un moyen, pour le roi, d'affirmer sa prééminence sur les pouvoirs féodaux et ecclésiastiques, au point de devenir un véritable symbole de la puissance souveraine⁷. C'est également une institution pénale centrale sous l'Ancien Régime, lorsque les lettres de rémission permettaient de prendre en compte certaines circonstances du crime propres à entraîner atténuer la responsabilité de l'auteur des faits⁸. Ce mécanisme bien connu des historiens permet d'affirmer que la grâce occupait alors une fonction déterminée dans le système judiciaire, et ce pour des raisons politiques⁹.

⁵ Les principes énoncés dans l'ordonnance du 6 février 1818, récompenser la bonne conduite en détention par une abréviation de la peine, sont encore au fondement du droit des réductions de peine actuel. Les objectifs de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, dont les dispositions concernant les réductions de peine sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2023, étaient ainsi présentés par le garde des Sceaux lors du conseil des ministres du 14 avril 2021 : « Redonner du sens à la peine et mieux préparer la réinsertion du détenu. Le projet de loi ordinaire remplace le dispositif, devenu peu lisible, de l'automatisme des réductions de peine par un système où ces réductions sont accordées sur la base des efforts réalisés par les détenus et de leur comportement en détention. » Conseil des ministres du 14 avril 2021, Vie publique.fr [En ligne], <https://www.vie-publique.fr/discours/279463-conseil-des-ministres-14042021-restauration-confiance-dans-la-justice>.

⁶ « Au XII^e siècle, [le droit de grâce] n'est plus l'apanage du seul souverain. Il était le corollaire du droit de justice : tous ceux qui avaient le pouvoir de condamner des coupables eurent, comme le roi, le pouvoir de gracier. » J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, Paris, Librairies techniques, 1959, p. 15. Bien que daté, le livre de Jacques Monteil, ancien « sous-directeur des grâces », demeure à ce jour l'ouvrage de référence en matière de grâces selon les spécialistes du ministère de la Justice. Entretien à la direction des affaires criminelles et des grâces du 27 juin 2017.

⁷ R. ABAD, *La grâce du roi. Les lettres de clémence de Grande Chancellerie au XVIII^e siècle*, Paris, Sorbonne Université Presses, 2011 ; R. ABAD, « Les lettres de clémence de Grande Chancellerie au XVIII^e siècle », *Annuaire-Bulletin de la Société de l'histoire de France*, 2008 ; Y.-B. BRISSAUD, *Le droit de grâce à la fin du Moyen-Âge (XIV^e-XV^e siècles). Contribution à l'étude de la restauration de la souveraineté monarchique*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université de Poitiers, 1971 ; B. DAUVEN, X. ROUSSEAU, *Préférant miséricorde à rigueur de justice. Pratiques de la grâce (XIII^e-XVII^e siècles)*, Presses universitaires de Louvain, 2012 ; C. GAUVARD, « De grace especial ». *Crime, État et société en France à la fin du Moyen Âge*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2009 (*Les classiques de la Sorbonne*, 1) ; J. HOAREAU, X. ROUSSEAU, P. TEXIER, *Le pardon*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 1999 (*Cahiers de l'institut d'anthropologie juridique*, 3) ; G.-F. LE POULICHET, *Le droit de grâce dans les trois derniers siècles de l'Ancien Régime*, thèse de doctorat en droit dactyl., Université de Paris, 1956 ; C. VINCENT (dir.), *Justice et miséricorde. Discours et pratiques dans l'Occident médiéval*, Limoges, Pulim, 2015 (*Cahiers de l'Institut d'anthropologie juridique*, 1).

⁸ « Accordées pour toutes sortes de cas à la fin du Moyen Âge (plus précisément depuis le début du XIV^e siècle, [les lettres de rémission] ont ensuite été réservées aux “homicides involontaires seulement, ou qui sont commis dans la nécessité d'une légitime défense de la vie” (ord. crim., XVI, 2). [...] Les juges ne pouvaient pas tenir compte des circonstances particulières d'un homicide pour prononcer une peine moindre que la mort ; ils ne pouvaient pas non plus excuser de leur propre chef les homicides purement casuels (survenus par cas fortuit), ou commis en état de légitime défense. [...] En pratique, lorsque le cas était susceptible de rémission, les juges suspendaient le procès pour permettre au prévenu de solliciter la clémence du roi, ou même pour la solliciter eux-mêmes au nom de l'accusé. [...] Malgré les objections d'une partie de la doctrine qui critiquait l'obligation de solliciter de telles lettres en cas d'homicide purement fortuit, l'ordonnance de 1670 a maintenu la nécessité des lettres de rémission dans tous les cas d'homicides involontaires, sans en exclure les accidents survenus “par pure aventure”. » J.-M. CARBASSE, P. VIELFAURE, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, 3^e édition refondue., Paris, Presses Universitaires de France, 2014, p. 173-174.

⁹ « La répartition des rôles est très nette : aux juges, la sévérité ; au roi, la clémence et la miséricorde. Ce ne sont évidemment que les deux faces d'un même pouvoir, mais l'une est le fait du roi lui-même, l'autre de ses délégués. » *Ibid.*

Au Moyen Âge et à l'Époque moderne, à l'occasion des entrées solennelles dans les villes ou pour un baptême, un mariage ou un sacre, il était traditionnel que le roi accorde des mesures de clémence en faveur des prisonniers¹⁰. Il s'agissait alors de rejouer le miracle de la délivrance des chaînes¹¹.

Le droit de grâce est l'objet de critiques de la part des réformateurs du siècle des Lumières¹². Pour Filangieri, « si la grâce est juste, la loi est mauvaise, si la loi est bonne, la grâce est une violation de la loi : dans le premier cas, il faut abolir la loi, dans le second, il faut abolir la grâce »¹³. Cette critique n'est sans doute pas la seule cause de l'abolition du droit de grâce en 1791 : la question de la séparation des pouvoirs est également déterminante. La constitution du 3 septembre 1791 dispose que « le pouvoir judiciaire ne peut, en aucun cas, être exercé par le corps législatif ni par le roi »¹⁴ : c'est pour être fidèle à ce principe que le Code pénal de 1791 proscriit tous les actes « tendant à empêcher ou à suspendre l'exercice de la justice criminelle », et donc, en particulier, « l'usage des lettres de grâce, d'abolition, de rémission, de pardon ou de commutation de peine »¹⁵.

Le droit de grâce est rétabli par le sénatus-consulte organique de la Constitution 16 thermidor an X (4 août 1802) : le chef de l'État, Premier consul puis Empereur, peut l'exercer après avoir entendu, en conseil privé, le ministre de la Justice appelé le Grand-Juge et un certain nombre de personnalités¹⁶. Toutes les constitutions et les textes à valeur constitutionnelle du XIX^e siècle font mention du droit de grâce. Il est presque toujours attribué au personnage que les différentes constitutions reconnaissent comme le chef de l'État : roi, empereur ou président de la République. L'article 67 de la Charte du 4 juin 1814, l'article 57 de l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815, l'article 58 de la Charte du 14 août 1830, l'article 55 de la Constitution du 4 novembre 1848, l'article 9 de la Constitution du 14 janvier 1852, l'article 1^{er} du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, et enfin l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 reconnaissent « le droit de faire grâce » au premier personnage de l'État. Lors des périodes de gouvernement provisoire, ce droit est parfois confié au ministre de la Justice, comme c'est le cas par le décret du gouvernement provisoire du 2 mars 1848, ou encore avec le décret du 7 septembre 1870 créant le gouvernement de la Défense nationale, ou bien il est

¹⁰ J. FOVIAUX, *La rémission des peines et des condamnations. Droit monarchique et droit moderne*, Paris, Presses universitaires de France, 1970, p. 57.

¹¹ « Faire tomber les chaînes, délier, sont des privilèges qui appartiennent au Christ, aux évêques et aux saints. Et le roi les accompagne sur ce chemin dans une attitude parfaitement mimétique. » C. GAUVARD, « *De grace especial* », *op.cit.*, p. 921. Si ces mesures de clémence traditionnelles sont réservées à des prisonniers, elles ne concernent pas que des condamnés, mais souvent des détenus en attente ou en cours de jugement. Il était courant que des individus viennent se constituer prisonnier pour pouvoir bénéficier de la clémence royale. Y.-B. BRISSAUD, *Le droit de grâce à la fin du Moyen-Âge (XIV^e-XV^e siècles)*, *op. cit.*, p. 313-315.

¹² Y. LE GALL, « Les Lumières et le droit de grâce », *Littératures classiques*, vol. 2, n° 60, 2006, p. 269-312.

¹³ G. FILANGIERI, *Oeuvres*, Paris, J.-P. Aillaud, 1840, vol.1, p. 192.

¹⁴ Constitution du 3 septembre 1791, chapitre V, article 1.

¹⁵ Article 13 du titre VII du Code pénal de 1791. Deux lettres de « décharge de peine » en faveur de deux prisonnières, Denise Bégon et Charlotte Lagrogne, sont pourtant encore signées par « Louis par la grâce de Dieu par la loi constitutionnelle de l'État roi des Français » les 2 octobre et 18 novembre 1791. AN, BB²² 1.

¹⁶ « Le Premier Consul a droit de faire grâce. Il l'exerce après avoir entendu, dans un conseil privé, le Grand-Juge, deux ministres, deux sénateurs, deux conseillers d'État et deux juges du Tribunal de cassation. » Sénatus-consulte organique de la Constitution du 16 thermidor an X (4 août 1802), article 86.

exercé par le chef du pouvoir exécutif, comme entre mai et novembre 1848¹⁷. De même, le droit de grâce est « délégué » au « chef du pouvoir exécutif » par la loi des 17-21 juin 1871, et il est partagé avec une commission de l'Assemblée en ce qui concerne « les faits se rattachant à la dernière insurrection à Paris et dans les départements depuis le 15 mars 1871 ». En 1802 et en 1848, le chef de l'État ne peut exercer son droit de grâce qu'après avoir recueilli certains avis au préalable : celui du conseil privé dans le premier cas, celui du Conseil d'État dans le second. Dans tous les autres cas, les divers textes constitutionnels ne prescrivent aucune formalité préalable à l'exercice de ce droit par son titulaire.

Après son rétablissement en 1802, le droit de grâce repose donc sur un fondement constitutionnel solide. Cependant, aucun de ces textes constitutionnels ne fournit davantage de précision sur ce qu'il faut entendre par l'expression « faire grâce » : c'est l'usage, bien plus que la constitution, qui définit la grâce et ses conditions d'exercice¹⁸. La pratique puis la jurisprudence consacrent rapidement le fait que le « droit de grâce » rétabli en 1802 n'est pas semblable à celui qui a été aboli avec les lettres de justice en 1791. Sous l'Ancien Régime, la « grâce » ne désignait pas une institution de clémence parmi d'autres, mais était un terme générique qui les recouvrait toutes¹⁹. En 1802, il n'est pas question de rendre au prince la plénitude de ce pouvoir d'intervention : la délimitation du « droit de grâce » par rapport aux autres institutions de clémence, comme la réhabilitation et surtout l'amnistie, est nécessaire.

Sous l'Ancien Régime, l'amnistie était, traditionnellement, accordée sous deux formes. La première était celle des lettres de justice accordées par le roi, et en particulier par ce qui était appelé les « lettres d'abolition », qui permettaient, à n'importe quel stade de la procédure, de mettre un terme définitif aux poursuites ou aux condamnations concernant celui qui en bénéficiait. La seconde forme était celle des mesures de clémence connues sous le nom « d'abolition générale » ou « d'amnistie »²⁰. Elles n'ont pas été concernées par l'interdiction des lettres de Justice et étaient encore accordées régulièrement après 1791²¹. Dans la conception traditionnelle, ces abolitions générales,

¹⁷ J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, op. cit., p. 80-81.

¹⁸ « Les constitutions modernes n'ont pas défini la grâce. Elles se sont, sur ce point, implicitement référées à la conception traditionnelle, conception qui a d'ailleurs sensiblement évolué avec le temps. » *Ibid.*, p. 7.

¹⁹ Les lettres de justice accordées nominativement à la demande d'un justiciable étaient très variables dans leurs effets. Les lettres de rémission permettaient la prise d'un compte de circonstances particulières comme le caractère involontaire d'un homicide ou la légitime défense. Elles devaient être entérinées par les cours de justice qui pouvaient refuser cet entérinement si les faits rapportés par la lettre sur la base des déclarations de l'impétrant n'étaient pas jugés conformes à la vérité. Les lettres de commutation de peine, de rappel de ban ou de galère correspondaient à la grâce au sens moderne du terme. Ces lettres, contrairement aux lettres de rémission, devaient être entérinées sans que soit examiné si les circonstances de fait étaient conformes. Les lettres d'abolition avaient le même effet que l'amnistie et anéantissaient le caractère criminel du fait. D'un point de vue moderne, les lettres d'abolition correspondaient à des amnisties individuelles : mais s'il arrivait que l'on parle « d'abolition générale » pour désigner une amnistie, l'expression « amnistie individuelle » n'était pas employée pour parler d'une lettre d'abolition. Enfin, l'ordonnance criminelle de 1670 citait également le cas des lettres de réhabilitation, de révision et pour ester à droit.

²⁰ C.-J. DE FERRIERE, *Dictionnaire de droit et de pratique*, Paris, Bauche, 1771, t. I, p. 5.

²¹ Avant comme après 1791, des amnisties sont régulièrement accordées dans deux domaines traditionnels : la désertion et la politique. En ce qui concerne la désertion, on peut citer les ordonnances royales du 14 août 1789 et du 17 janvier 1790, les lois d'amnistie du 15 septembre 1791 et du 12 février 1792, les décrets de la Convention du 12 mai 1793 et du 10 thermidor an III (28 juillet 1795). Sous le Directoire, le Consulat et l'Empire, les amnisties de déserteurs et réfractaires se poursuivent : lois du 14

héritières des édits de pacification du XVI^e siècle²², ne visaient que les infractions commises contre le prince lui-même, autrement dit contre l'État²³ : il s'agissait soit « de la voie par laquelle les souverains se réconcilient avec leurs peuples après une révolte ou un soulèvement »²⁴, soit d'un pardon accordé aux déserteurs des troupes royales. Ces édits à portée générale étaient l'effet du mouvement propre de la volonté du roi, tandis que le pardon accordé par les lettres de Justice était une réponse à une requête individuelle.

La question posée à partir de son rétablissement en 1802 est donc de savoir si le droit de grâce reconnu au chef de l'État par les textes constitutionnels s'étend aux mesures d'amnisties individuelles connues sous le nom de « lettre d'abolition ». Malgré quelques hésitations au moment des grâces à accorder pour la naissance du duc de Berry²⁵, le consensus se fait rapidement autour de l'idée que le droit de grâce mentionné dans la constitution se limite à l'exécution de la peine. L'amnistie et la grâce se distinguent par leurs effets : l'amnistie, mesure générale, accorde un pardon plus étendu que celui de la grâce. La jurisprudence du Tribunal de cassation, créé en 1790, puis de la Cour de cassation, qui lui succède en 1804, confirment cette manière de voir. La haute juridiction avait été appelée à dire si une condamnation amnistiée ou graciée pouvait constituer le premier terme d'une récidive. En ce qui concerne l'amnistie, la réponse est clairement négative car l'amnistie anéantit rétroactivement le jugement²⁶. En revanche, suivant la Cour de cassation, une nouvelle condamnation prononcée contre une personne graciée place cette personne en état de récidive, ce qui démontre que la grâce n'efface pas la condamnation mais dispense seulement de l'exécution de la peine²⁷.

La question de l'autorité investie du pouvoir d'accorder des amnisties reste cependant objet de débat pendant une grande partie du XIX^e siècle. À la différence du droit de grâce, en effet, les constitutions des régimes monarchiques et impériaux sont, à une exception près²⁸, muettes en ce qui concerne l'amnistie : la doctrine et la pratique reconnaissent cependant au roi ou à l'empereur le droit d'accorder des amnisties. Les

messidor an VII (2 juillet 1799), 24 floréal an X (14 mai 1802) et 1^{er} frimaire an XII (23 novembre 1803), décrets impériaux du 13 prairial an XII (2 juin 1804) et du 28 juin 1807. Dans le domaine politique, les occasions ne manquent pas d'exercer cette forme de clémence : la loi du 14 septembre 1791 qui abolit toutes les procédures et les jugements sur des faits relatifs à la Révolution est la première d'une longue série.

²² J. FOA, *Le tombeau de la paix. Une histoire des édits de pacification, 1560-1572*, Limoges, Presses Universitaires de Limoges, 2015.

²³ « Amnistie est l'oubli & le pardon général de quelque crime, accordé par le Prince à ses Sujets par un Traité ou par un Édit par lequel il leur pardonne le crime qu'ils ont commis à son égard », C.-J. DE FERRIERE, *op. cit.*, p. 84.

²⁴ J.-B. DENISART, *Collection de décisions nouvelles et de notions relatives à la jurisprudence*, 9^e éd., Paris, Veuve Desaint, 1777, vol.1, p. 84.

²⁵ Voir *infra*, chapitre 1, p. 105 et s.

²⁶ C'est la solution retenue par un arrêt du Tribunal de cassation du 13 messidor an IV (1 juillet 1796). Un condamné pour vol, déjà condamné pour désertion, encourait la peine de déportation prévue par l'article I, titre II, partie I du Code pénal de 1791 en cas de récidive. Le Tribunal de cassation, considérant que le premier jugement a été aboli par la loi d'amnistie du 4 avril 1793, casse donc la décision du tribunal de première instance en ce qui concerne la déportation. DALLOZ, *Jurisprudence générale du royaume ou Répertoire méthodique de la législation et de la jurisprudence modernes*, Paris, Bureau de la Jurisprudence générale, 1830, t. XI, p. 511, note 3.

²⁷ La Cour de cassation considère dans un arrêt du 5 décembre 1811 que « les lettres de grâce, encore qu'elles aient fait remise [au condamné] de la peine des travaux publics, n'ont ni aboli le premier crime ni effacé la tache qu'il avait imprimée sur sa personne ». *Ibid.*, p. 511-512, note 4.

²⁸ L'article 57 de l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815 dispose que « L'Empereur a le droit de faire grâce, même en matière correctionnelle, et d'accorder des amnisties. ». Cependant, cette constitution n'a pas réellement eu le temps d'être appliquée.

républiques, en revanche, par respect de la théorie de la séparation des pouvoirs, confient ce droit au Parlement, car l'amnistie, qui ôte rétroactivement à certains faits commis à une période déterminée leur caractère délictueux, paraît ressortir au pouvoir législatif.

La distinction entre l'amnistie et la grâce permet de délimiter le domaine d'application de la grâce. Étant désormais limitée à la dispense de l'exécution de la peine, la grâce suppose qu'une peine soit prononcée lors d'une condamnation devenue définitive. Les sanctions extérieures au droit pénal sont progressivement exclues du droit de grâce. Limitée à la question de l'exécution, la grâce s'applique aux trois formes de peines principales que connaît le XIX^e siècle : la peine de mort, la détention sous ses différentes formes (emprisonnement, réclusion criminelle, travaux forcés) et l'amende²⁹.

La mesure de grâce peut revêtir trois formes : grâce entière, grâce partielle et commutation. La grâce entière dispense de l'exécution de la totalité de la peine. La commutation substitue, à la peine prononcée lors du jugement de condamnation, une peine d'une autre nature et d'une moindre gravité³⁰. La grâce partielle dispense de l'exécution d'une partie de celle-ci : c'est, le plus souvent, une réduction du *quantum* de la peine, donc du montant d'une amende ou d'une durée de détention. Une grâce entière ne peut intervenir qu'avant le début de l'exécution de la peine : cela est évident pour la peine de mort et de détention, mais l'est également pour l'amende, car un principe rapidement adopté interdit de rembourser par voie de grâce les sommes déjà versées. Les grâces accordées à des détenus dont la peine est en cours d'exécution sont par nature des grâces partielles³¹.

Cet aperçu sur l'histoire du droit de grâce, son abolition en 1791, son rétablissement en 1802, ses fondements constitutionnels au XIX^e siècle, sa différenciation avec l'amnistie, son domaine d'application, ses modalités, permet d'éclairer la notion de grâce collective. L'expression « grâces collectives » désigne au XIX^e siècle les grâces prises en application de l'ordonnance du 6 février 1818 ou suivant des modalités conformes aux dispositions contenues dans cette ordonnance. L'expression n'apparaît pas immédiatement, mais environ une vingtaine d'années après l'adoption de l'ordonnance : utilisée d'abord dans la langue administrative sous la monarchie de Juillet, elle gagne les publications officielles comme le *Compte général de la justice criminelle* sous le Second Empire pour s'imposer dans l'usage courant et la doctrine sous la Troisième République.

Cependant, l'expression « grâces collectives » n'est pas la seule à être utilisée pour désigner les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818. Elles peuvent aussi être appelées

²⁹ Les châtiments corporels prévus par le Code pénal de 1810 sont supprimés en 1832. J.-M. CARBASSE, P. VIELFAURE, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 249.

³⁰ La peine de mort est souvent commuée en une peine perpétuelle : de la même manière, c'est par une commutation qu'une peine perpétuelle peut être transformée en une peine à temps. Un même condamné peut donc connaître, à la suite d'un même jugement, plusieurs grâces successives qui portent d'abord sur la peine prononcée lors du jugement, puis sur les peines commuées ou réduites.

³¹ Le vocabulaire concernant les grâces « partielles » accordées aux détenus s'affine progressivement. Dans un premier temps, les grâces qui entraînent la remise de la totalité du reste de la peine sont fautivement qualifiées de « grâces entières ». Par la suite, les « remises de peine » concernent uniquement les grâces qui couvrent la totalité de la peine qui reste à effectuer, tandis que les « réductions de peine » ne retirent qu'une partie du temps qu'il reste à subir et n'entraînent pas la libération immédiate du condamné.

par une expression qui rappelle la date à laquelle elles sont accordées : ce sont les « grâces de la fête du roi » sous la Restauration, les « grâces de l'avènement » sous la monarchie de Juillet ou encore, à partir des années 1880, les « grâces du 14 juillet ». On trouve également couramment employées des expressions comme « grâces générales » ou « grâces annuelles ». De plus, l'adjectif « collectif » est ambigu pour désigner une série de grâces accordées à un certain nombre de condamnés nominativement désignés : il ne permet pas de différencier ce type de mesures de celles qui seraient accordées de manière impersonnelle à un ensemble d'individus, comme c'est le cas pour l'amnistie. Il pourrait sembler plus logique, dans un souci de précision, de qualifier les mesures d'amnistie impersonnelle de « collectives », et les mesures de grâces, même rendues en nombre, « d'individuelles ». Ce n'est pourtant pas l'usage qui s'impose au XIX^e siècle.

L'équivoque est rendue plus vive par le fait que le principe pourtant communément admis que la grâce est une mesure nominative tandis que l'amnistie est une mesure impersonnelle est contredit par les faits. Tout d'abord, il arrive que des amnisties nominatives soient accordées³². Ensuite, en une occasion au moins, la Cour de cassation reconnaît à un décret de Napoléon III le caractère d'une grâce collective impersonnelle. Ce décret du 15 septembre 1860 à l'occasion d'un voyage du souverain en Corse accorde une « remise de toutes les condamnations prononcées jusqu'à ce jour, dans le département de la Corse, en matière correctionnelle ou de police »³³. Il a certainement été conçu à l'origine comme un décret d'amnistie, car on considère sous le Second Empire que l'empereur dispose du droit d'amnistie³⁴. Or, à la question de savoir si ce décret avait remis, en même temps que les peines, les déchéances et incapacités attachées à la condamnation, la Cour de cassation répond par la négative dans un arrêt du 30 janvier 1862³⁵. L'arrêt témoigne ainsi du fait que la haute juridiction considère, en 1862, la grâce collective impersonnelle comme parfaitement admissible³⁶.

³² C'est le cas en 1825 lors du sacre de Charles X. D'autre part, la pratique de la « grâce amnistiante » dans les débuts de la Troisième République, qui consiste à adopter une loi qui accorde une amnistie à certains condamnés que le chef de l'État aura graciés, revient dans les faits à une forme d'amnistie individuelle.

³³ Décret impérial qui fait remise des condamnations prononcées dans le département de la Corse en matières correctionnelle et de simple police, 15 septembre 1860. Bull. lois, 11^e série, t. XVI, n° 853, p. 841.

³⁴ Ce n'est qu'à la période républicaine que le pouvoir d'amnistier est réservé au Parlement.

³⁵ « Attendu que ce décret dispose : "remise est faite de toutes les condamnations prononcées jusqu'à ce jour, dans le département de la Corse, en matière correctionnelle ou de police" ; attendu que cet acte de puissance souveraine ne constitue pas une amnistie ; qu'il n'efface pas les causes des condamnations, et que par suite, il n'en abolit pas les effets ; qu'il n'est qu'une mesure d'indulgence collective, mais limitée, entrant par sa nature et ses termes dans les grâces ou remises de peine ; qu'il ne s'étend pas, dès lors, aux incapacités dont se trouvent atteints, soit les condamnés qui ont subi leur peine, soit ceux qui en obtiennent ainsi la remise totale ou partielle. » Arrêt de la chambre criminelle du 30 janvier 1862, *S*, 1862, p. 222-223. En la qualifiant de grâce collective, la Cour de cassation a voulu limiter la portée de cette mesure de clémence particulièrement généreuse.

³⁶ L'arrêt du 30 janvier 1862 aurait mérité d'être considéré comme un arrêt de principe : il établit comme possible une grâce collective impersonnelle que la doctrine considère majoritairement comme contraire à la nature du droit de grâce. Toutefois, l'arrêt se présente lui-même comme un arrêt d'espèce qui ne ferait qu'appliquer une jurisprudence déjà bien établie sur la distinction entre la grâce et l'amnistie. Le commentaire du recueil Sirey va dans le même sens en soulignant que le décret du 15 septembre 1860 « n'a pas le caractère d'amnistie, mais seulement celui de grâce collective » et se contente d'ajouter en note que c'est « un principe certain » que « la grâce, à la différence de l'amnistie, [n'anéantit] pas les effets de la condamnation ». Une telle manière de minorer la nouveauté introduite par cet arrêt s'explique sans doute par le fait que la chambre criminelle avait pour objectif de limiter la portée du décret du 15 septembre 1860 mais pas de consacrer une nouvelle catégorie de grâces collectives dont elle sait qu'elle n'entre pas dans la pratique du ministère de la Justice.

Cette décision demeure toutefois isolée³⁷ car, avant 1945, le ministre de la Justice ne propose jamais de décret de grâce collective impersonnelle à la signature du chef de l'État ; de plus, après les lois constitutionnelles de 1875, l'amnistie ne peut plus être accordée que par une loi, ce qui écarte le risque de requalification d'une amnistie en grâce collective par la Haute cour. Ainsi après un temps d'hésitation sous le Second Empire, la doctrine en conclut donc que la grâce est par nature individuelle et nominative, et sous la Troisième République l'accord se fait sur l'idée que l'expression « grâces collectives » ne désigne que les grâces rendues suivant des dispositions proches de celles de l'ordonnance du 6 février 1818.

Tout change en 1945, lorsque la direction des affaires criminelles et des grâces, dans une circulaire aux procureurs généraux, rompt avec le vocabulaire en vigueur. Les « grâces collectives » sont désormais des mesures impersonnelles « dont les bénéficiaires ne sont pas nommément désignés »³⁸, tandis que les « grâces générales », qui ont pour objet « de récompenser les détenus qui ont observé une bonne conduite et qui donnent des gages d'amendement »³⁹, sont nominatives. Des décrets de grâces impersonnelles sont désormais régulièrement proposés à la signature du président de la République jusqu'à ce qu'ils soient prohibés par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. La décision de 1945 souligne à quel point la frontière est parfois ténue entre ce qui est contraire à la nature du droit de grâce et ce qui, tout simplement, ne se pratique pas. Elle ajoute également de la complexité au vocabulaire puisque les grâces issues de l'ordonnance du 6 février 1818 qui sont accordées jusqu'en 1972 sont, après 1945, exclusivement désignées par l'appellation de « grâces générales », tandis que l'expression « grâces collectives », qui servait couramment à les qualifier à la fin du XIX^e siècle, est désormais réservée aux grâces collectives impersonnelles.

Bien que la définition de l'expression « grâces collectives » soit fluctuante au cours de l'histoire, le choix a été fait de retenir cette expression pour définir l'objet de cette recherche. En effet, malgré l'existence d'expressions concurrentes, cette appellation est de loin celle qui est la plus fréquente à la fin du XIX^e siècle. Surtout, l'usage d'une expression commune pour les désigner est révélatrice de la conscience que ces grâces forment une catégorie spécifique tant par leur procédure que par leur finalité. L'objet de cette recherche est donc de s'attacher à l'étude de cette spécificité. Pour cela, il convient donc de rechercher, à partir des dispositions essentielles de l'ordonnance du 6 février 1818 qui

³⁷ Jacques Monteil cite, en plus du décret du 15 septembre 1860, deux autres cas qu'il tient pour des grâces collectives impersonnelles au XIX^e siècle : un arrêté du gouvernement provisoire du 25 février 1848 qui met les détenus politiques en liberté et un décret présidentiel du 10 juillet 1880 concernant les condamnés pour faits insurrectionnels de 1870 et 1871. Ces deux décisions sont étroitement liées à une loi d'amnistie qu'elles précèdent de quelques jours et dont il ne s'agit que d'anticiper les effets par une mesure de libération immédiate : elle ne témoigne pas de la volonté d'accorder des grâces collectives impersonnelles de manière durable. J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, op. cit., p. 299.

³⁸ Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 19 septembre 1945, AN, 20030558/14.

³⁹ Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux « sur les grâces du 14 juillet » de mai 1945, AN, 20030558/14.

restent appliquées tout au long du XIX^e siècle⁴⁰, une définition de la grâce collective qui permette de cerner l'objet de cette recherche. Cette définition pourra se résumer ainsi : les grâces collectives au XIX^e siècle sont des grâces accordées en nombre à des détenus, désignés nominativement, sur proposition de l'administration qui les choisit d'après leur amendement, et à une date symbolique.

Les grâces collectives au XIX^e siècle ne concernent que des détenus : les mesures de clémence, même accordées en nombre, ne sont jamais qualifiées de « collectives » lorsqu'elles ne s'adressent pas à des prisonniers. Comme la grâce suppose une condamnation définitive, il ne peut s'agir que de détenus dont la peine est en cours d'exécution. Les condamnés à une peine de détention qui sont encore libres avant que leur peine soit mise à exécution sont exclus du champ d'application de la grâce collective.

Les grâces collectives sont accordées sur proposition de l'administration qui doit choisir les détenus qu'elle considère comme amendés. Or, il arrive souvent que des détenus forment des recours en grâce individuels, parallèlement aux propositions de la direction des prisons : les dossiers d'instruction des grâces individuelles et des grâces collectives sont donc fréquemment confondus, et la distinction entre les deux types de mesures, claire dans le principe, n'est pas toujours évidente dans les faits. De plus, comment considérer une proposition de grâce formulée par l'administration en faveur d'un détenu, mais en dehors de la date prévue pour les grâces annuelles ? C'est seulement à partir de la monarchie de Juillet que des dispositions sont prises pour interdire ce type de proposition qui prête à confusion.

Enfin, et c'est ce qui justifie de les qualifier de « collectives », ces grâces sont accordées en nombre et à une date symbolique. Le nombre de grâces varie fortement au cours de la période, mais on peut tout de même indiquer qu'il est généralement de plusieurs centaines de condamnés : il s'agit donc d'un nombre suffisant pour marquer les esprits. La question de la date symbolique à laquelle ces grâces sont accordées est très importante. Cette disposition de l'ordonnance du 6 février 1818, encore observée par la suite même si la date se modifie avec les régimes, place la grâce collective dans la continuité des mesures de clémence solennelles du Moyen-Âge et de l'Ancien Régime, à tel point que sous la Troisième République les historiens se mettent à désigner les grâces solennelles d'avant 1789 par l'expression « grâces collectives ». La grâce collective apparaît ainsi comme la continuation d'une tradition ancestrale. Pourtant, aussi important que soit cet élément de leur définition, il connaît une exception importante entre 1871 et 1880. La forme républicaine du régime étant encore sujette à remise en cause, la date choisie pour annoncer les grâces ne marque pas une occasion particulière. Malgré cette exception,

⁴⁰ L'expression « grâces collectives » prend de l'importance à mesure que la référence à l'ordonnance du 6 février 1818 s'estompe. À partir de la Troisième République, ces grâces ne sont plus officiellement accordées « en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818 » mais « suivant l'usage ». Les grâces collectives ne peuvent donc être définies seulement comme les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 : si elles ont bien été créées par cette ordonnance, elles s'en émancipent progressivement.

l'annonce des mesures de clémence à une date particulière apparaît comme un élément essentiel de la définition des grâces collectives.

À la différence de la grâce collective, la grâce individuelle concerne tous les types de condamnés, et pas seulement les condamnés détenus. L'examen d'une grâce individuelle se fait le plus souvent après un recours du condamné ou de ses proches, même si ce n'est pas une obligation⁴¹. Enfin, les grâces individuelles sont accordées à toute période de l'année.

Courante dès le milieu du XIX^e siècle, la notion de grâce collective n'est jamais véritablement explicitée par les autorités. Bien qu'employée par l'administration dans des publications officielles telles que le *Compte général de la justice criminelle* ou dans des circulaires, sa définition n'est consacrée par aucun texte à portée juridique : ignorée par la constitution, la jurisprudence et même par l'ordonnance du 6 février 1818, sa signification se déduit d'abord de l'observation de la pratique tout au long du XIX^e siècle, qui permet de comprendre, a posteriori, quelle logique a présidé à l'usage de cette appellation. L'expression « grâces collectives » ne renvoie donc pas à une catégorie stable et juridiquement bien identifiée à son époque, bien au contraire : c'est le fait d'embrasser la pratique des grâces collectives sur une assez longue période qui rend possible leur analyse, et c'est ce manque de recul qui explique les difficultés rencontrées par la doctrine au XIX^e siècle pour les comprendre et les caractériser de manière pleinement satisfaisante.

La nécessité de retenir une période aussi longue que possible pour apprécier les différents aspects de la pratique des grâces collectives explique que les limites temporelles de cette étude sont assez larges, à l'image du « long XIX^e siècle » évoqué par l'historien britannique Eric Hobsbawm⁴². Si les grâces collectives apparaissent avec l'ordonnance du 6 février 1818, il est nécessaire de replacer cette ordonnance dans le contexte de la fin du Premier Empire et des débuts de la Restauration. De plus, il est essentiel de disposer d'un certain recul après l'adoption de la libération conditionnelle en 1885 afin de comprendre pourquoi celle-ci ne parvient pas à remplacer totalement la grâce collective. La date de 1911 est celle du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice. Elle paraît pertinente car avant cette date se pose la question de la coopération entre l'administration des prisons, qui dépend principalement du ministère de l'Intérieur, et celle du ministère de la Justice, qui conseille le chef de l'État pour les grâces. Cette date permet également d'exploiter les archives jusqu'aux limites autorisées de consultation, qui sont de cent ans pour des dossiers nominatifs. En s'étendant de 1818 à 1911, ce « long XIX^e siècle » est plus réduit que celui de Hobsbawm qui va de la Révolution aux débuts de la Première Guerre mondiale, mais il relie deux dates pertinentes par rapport à cette recherche.

⁴¹ Ainsi, sous la monarchie de Juillet, l'examen du dossier des condamnés à mort devient systématique même en absence d'un tel recours.

⁴² E.J. HOBSBAWM, *Le long XIX^e siècle (1789-1914)*, Fayard, 2007, compilation de ses trois ouvrages majeurs sur l'histoire du XIX^e siècle (*L'âge des révolutions*, *L'âge du capital*, *L'âge des empires*).

Les sources juridiques de la grâce collective ne peuvent se trouver uniquement dans les constitutions, les lois ou la jurisprudence. Comme cela a déjà été souligné, le fondement constitutionnel du droit de grâce est extrêmement succinct. La loi et la jurisprudence demeurent limitées⁴³ car on considère que la grâce est un droit d'origine trop élevée pour pouvoir être encadré par des dispositions légales⁴⁴. Au final, c'est la pratique qui détermine les normes applicables au droit de grâce⁴⁵ : or, le chef de l'État, titulaire du droit de grâce, est conseillé dans son exercice par le ministre de la Justice, bien que celui-ci ne soit plus mentionné par les textes constitutionnels après 1814. Le ministre de la Justice a lui-même à sa disposition une administration spécialisée avec la création, en 1814, de la direction des affaires criminelles et des grâces. L'administration du ministère de la Justice est chargée d'explicitier les normes qui s'appliquent à la grâce : elle agit principalement par le biais de notes et de rapports, de correspondance adressée à d'autres ministères et de circulaires à destination des procureurs généraux. L'administration du ministère de la Justice agit en tant que spécialiste juridique sans avoir l'autorité pour apporter des modifications au contenu d'un droit souverain car l'exercice du droit de grâce est, en principe, fondé sur la coutume⁴⁶. Cependant, la coutume en matière de grâce est peu précise et la limite est tenue entre interpréter un droit traditionnel et créer de nouvelles normes. De plus, l'adaptation de la grâce aux réalités du droit pénal après la Révolution impose souvent d'innover : il faut délimiter le champ d'application de la grâce, préciser ses conditions d'exercice, définir ses procédures. Plus que la tradition, interprétable de bien des manières, c'est donc la pratique du ministère de la Justice qui fixe les normes de la grâce au début du XIX^e siècle et forge ainsi la nouvelle coutume en matière de grâces.

Dans le cas des grâces collectives, il existe un texte, à valeur réglementaire, qui institue ces grâces et en précise les modalités : l'ordonnance royale du 6 février 1818. Cependant, comme pour la grâce individuelle, de nombreuses règles sont progressivement ajoutées par l'administration, et ce sont ces règles qui finissent par donner à la grâce collective sa physionomie générale. À la différence de la grâce individuelle, le ministère de la Justice n'est pas la seule administration impliquée dans la production des normes qui régissent la grâce collective, puisqu'il doit œuvrer en coopération avec une administration pénitentiaire rattachée au ministère de l'Intérieur et, à partir du moment où les grâces collectives sont étendues aux bagnes, avec l'administration du ministère de la Marine et des Colonies. On assiste ainsi à la formation d'un droit spécifique aux grâces collectives par l'action des agents de ce droit, c'est-à-dire les différentes administrations concernées. Les normes ainsi produites ont à la fois une origine administrative et un champ

⁴³ « Les sources législatives et jurisprudentielles sont donc peu abondantes et cela tient à la nature même du droit de grâce, prérogative exorbitante que ne peut entraver aucune loi, aucun arrêt de justice, ce qui ne signifie pas, d'ailleurs, qu'elle soit sans limite et sans frein. » J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, op. cit., p. 5.

⁴⁴ « Il paraît impossible de réglementer, par une disposition législative ordinaire, un droit qui est conféré au chef de l'État par une loi constitutionnelle. » Note interne du ministère de la Justice du 7 décembre 1909, AN, BB²⁴ 1137, dossier n° 10079 S 1909.

⁴⁵ « Dans la période moderne, alors que [le] droit de punir fait l'objet d'une réglementation abondante et précise, le droit de grâce demeure en France régi par l'usage. » J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, op. cit., p. 5.

⁴⁶ « L'exercice du droit de grâce est régi par des règles coutumières et la tradition a, en cette matière, force de loi. » *Ibid.*, p. 55.

d'application, celui de l'exécution de la peine, que l'on peut considérer comme étant du domaine pénal.

Au XIX^e siècle apparaît l'idée que l'exécution de la peine de détention relève de ce que l'on commence à appeler la question pénitentiaire. Les grâces collectives sont instituées par l'ordonnance du 6 février 1818 pour récompenser l'amendement des détenus. La grâce, parce qu'elle touche exclusivement à la question de l'exécution de la peine, vient rencontrer en ce début du XIX^e siècle une des préoccupations centrales des juristes et des spécialistes de la science criminelle naissante : la question du sens de la peine, et en particulier de la peine de détention⁴⁷. Cette attention portée à la peine vient directement des réformateurs du siècle précédent pour qui la peine ne doit pas être une vengeance mais ne se justifie que si elle est utile et efficace⁴⁸. La certitude du châtiment, sa proportionnalité et son caractère intimidant sont des critères courants de ce que les réformateurs entendent par l'efficacité de la peine. Il s'y ajoute cependant une autre dimension qui est, au XVIII^e siècle, une nouveauté pour le droit laïc : son caractère réformateur⁴⁹. C'est une conception d'inspiration chrétienne : le châtiment associé à cette manière de voir est principalement la peine de détention, assimilée à la réclusion monacale⁵⁰. Dans le recueillement du cachot, le criminel trouve le temps nécessaire pour son introspection. Dans la mesure où la grâce est une notion également d'inspiration chrétienne, et qu'il existe une tradition ancienne de clémence royale à l'égard des prisonniers, les liens entre peine de détention, repentir et grâce se nouent au début du XIX^e siècle.

Les grâces collectives se voient assigner comme objectif par l'ordonnance du 6 février 1818 la récompense de l'amendement du détenu obtenu grâce à l'effet réformateur que depuis quelques dizaines d'années le droit laïc, à la suite du droit de l'Église, attribue à la peine de détention. Il s'agit également d'un encouragement à l'amendement puisque le condamné sait qu'il sera récompensé de son retour au bien par une réduction de sa peine. Cet objectif est une nouveauté pour la grâce : les grâces solennelles qui étaient accordées à des prisonniers sous l'Ancien Régime n'étaient pas destinées à récompenser l'amendement de condamnés par l'effet de leur séjour en prison mais à illustrer la puissance du roi par la mise en scène du miracle de la délivrance du prisonnier⁵¹. Désormais, même si c'est toujours le chef de l'État qui accorde la clémence, c'est le détenu qui, par son amendement, doit mériter sa grâce.

⁴⁷ B. BERNABE, « L'office sanctionnateur : le sens de la peine », in : A. GARAPON, S. PERDRIOLLE, B. BERNABE, (dir.) *La prudence et l'autorité*, Paris, Odile Jacob, 2014, p. 146 et s.

⁴⁸ J.-M. CARBASSE, P. VIELFAURE, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit. ; J. PRADEL, *Histoire des doctrines pénales*, 2^e édition, Paris, Presses Universitaires de France, 1991.

⁴⁹ Sous l'Ancien Régime, la prison pénale était une « peine de prédilection du droit pénal de l'Église », mais « à la différence du droit de l'Église, le droit laïc ne se préoccupe pas vraiment de l'amendement du condamné, et n'intègre donc guère la prison dans l'arsenal de ses peines ». M. ORTOLANI, « De quel droit ? Les bases légales de la condamnation au bagne et à la prison dans les législations pénales piémontaise et française », *Nice Historique*, n°1, 2019.

⁵⁰ Y. JEANCLOS, *La dimension historique de la peine*, Paris, Economica, 2013.

⁵¹ Prisonnier qui est, au Moyen-Âge et sous l'Ancien Régime, le plus souvent un justiciable en attente ou en cours de jugement.

Cependant, la grâce, droit souverain, se laisse difficilement enfermer dans un objectif unique. L'administration pénitentiaire doit, il est vrai, proposer des détenus qu'elle considère comme amendés : mais rien ne peut obliger le chef de l'État à se conformer strictement aux buts officiellement affichés par l'ordonnance du 6 février 1818. Il lui est toujours possible de mêler, aux grâces annuelles destinées à récompenser les détenus méritants, des grâces accordées à d'autres détenus en raison de considérations différentes. La grâce peut remplir bien des rôles : elle peut avoir des motifs politiques, servir à expérimenter de nouveaux dispositifs⁵², dépénaliser de fait certaines infractions, harmoniser des législations dans des territoires récemment intégrés à la France⁵³, empêcher certaines iniquités posées par l'introduction de nouvelles règles⁵⁴, résoudre les difficultés lorsqu'une peine devient impossible à exécuter⁵⁵. Certaines raisons pour accorder une grâce peuvent même être difficilement avouables, lorsque les mesures de clémence répondent à une faveur sollicitée par un personnage important. De plus, une même mesure de grâce peut remplir plusieurs rôles à la fois. Malgré leur objectif affiché, il est donc difficile d'affirmer a priori que les grâces collectives sont toujours exclusivement des grâces destinées à récompenser l'amendement des détenus. La manière dont cet objectif affiché est observé fait partie intégrante de la recherche qu'il convient de mener. De plus, la récompense de l'amendement en détention n'est peut-être pas l'apanage de la grâce collective : des grâces individuelles accordées à des détenus peuvent également remplir le même rôle. Juger de l'impact des grâces collectives sur l'amendement du prisonnier suppose donc de répondre à deux questions : les grâces collectives ne servent-elles qu'à atteindre cet objectif, et sont-elles les seules mesures de clémence à remplir ce rôle ?

Pour répondre à ces questions, il est utile d'avoir recours à un instrument d'analyse du rôle de la grâce calqué sur une notion utilisée pour le pendant de la grâce : la peine. Dans un article consacré aux « fonctions de la sanction pénale », Michel de Kerchove précise que la « fonction » de la peine « se distingue de ses objectifs par le fait [...] qu'elle ne désigne pas un idéal poursuivi mais un rôle effectivement rempli » qui « [répond] positivement aux exigences du système auquel [la peine] appartient ». Et il ajoute : « Elle se distingue cependant aussi partiellement des effets de la peine, à la fois par le fait que la fonction se réfère à un rôle caractéristique et essentiel de la peine, par le fait qu'elle désigne un rôle auquel elle semble particulièrement adaptée, et enfin par le fait qu'elle se réfère à

⁵² « C'est la grâce qui permet de tenter l'expérience de la probation – vieille institution anglo-saxonne qui consiste à ne pas prononcer de peine si, durant un certain temps, le prévenu s'engage à se bien conduire et accepter de se placer sous la surveillance d'un *probation officer* – dans les parquets de Lille, Mulhouse, Strasbourg et Toulouse. » J. FOVIAUX, *La remise des peines et des condamnations : droit monarchique et droit moderne*, Paris, Presses universitaires de France, 1970, p. 100 (note 1).

⁵³ C'est le cas, par exemple, avec certains condamnés détenus dans les prisons de Savoie et de Nice après le rattachement de ces territoires sous le Second Empire. AN BB²⁴ 605-628 dossier S 60 7799.

⁵⁴ Ainsi, après la loi pénitentiaire de 1875 qui prévoit une réduction d'un quart de la peine pour les détenus enfermés en cellule individuelle, la grâce est utilisée pour accorder la même mesure à des détenus condamnés avant l'entrée en vigueur de la loi.

⁵⁵ Par exemple la peine du bannissement en cas de récidive, prononcée entre 1791 et 1810 sous l'empire du Code pénal de 1791, ne peut pas être exécutée sous l'Empire en raison du blocus naval et de l'impossibilité de trouver un lieu pour l'exil des bannis. Les condamnés au bannissement sont emprisonnés dans la maison centrale du Mont-Saint-Michel. Voir *infra*, chapitre 4, p. 354 et s.

un rôle répondant positivement aux exigences du système auquel elle appartient. »⁵⁶ On peut construire sur ce modèle la notion de « fonction de la grâce ». La notion de fonction de la grâce renvoie, au-delà de ses objectifs affichés, à un rôle permanent occupé par la grâce au sein du système pénal, et ce quelle qu'en soit la raison.

La première fonction envisageable est la fonction judiciaire de la grâce qui vise à corriger les effets d'un jugement de condamnation. Il peut s'agir, par exemple, de doutes sur la culpabilité ou de circonstances particulières qu'il s'agit de prendre en compte. Le recours répété à la clémence a joué, sous l'Ancien Régime, un rôle considérable dans le système pénal au point d'en constituer un rouage indispensable⁵⁷. Au XIX^e siècle, la fonction judiciaire de la grâce est reconnue par l'article 595 du Code d'instruction criminelle, qui permet aux cours d'adresser des demandes en grâce en faveur des condamnés en cas de « motif grave »⁵⁸. Elle s'exerce également dans le cas particulier des condamnés à mort, dont le dossier est systématiquement examiné à partir des années 1830 sans qu'un recours ne soit nécessaire⁵⁹.

L'ordonnance du 6 février 1818, en donnant à des grâces régulières un objectif lié à l'amendement des détenus, contribue au développement d'une fonction de la grâce liée à la peine de prison : la fonction pénitentiaire. L'adjectif pénitentiaire désigne ici le fait que la grâce collective est liée au cœur du débat sur la prison au XIX^e siècle : l'espoir que la détention mène le détenu à l'amendement. La question de l'organisation et du régime de la vie carcérale est traversée par la recherche de la meilleure formule pour rendre le délinquant meilleur à sa sortie qu'il ne l'était en entrant en prison. En concourant à la réalisation de cet objectif, la grâce poursuit un but « pénitentiaire », puisque l'amendement du détenu par le meilleur système carcéral possible est l'objectif de la réforme des prisons au XIX^e siècle.

La notion de fonction pénitentiaire de la grâce permet non seulement d'évaluer la grâce collective par rapport à l'objectif affiché d'amendement du détenu, mais également de juger du rôle permanent qu'elle occupe dans le système pénitentiaire, en particulier dans l'aide au maintien de l'ordre et de la discipline. De plus, elle permet de montrer que, au-delà des mesures de clémence accordées chaque année, la pratique de la grâce collective influence certaines grâces individuelles de prisonniers. La grâce collective assure un cadre

⁵⁶ M. VAN DE KERCHOVE, « Les fonctions de la sanction pénale », *Informations sociales*, vol. 127, n° 7, 2005, p. 22-31.

⁵⁷ Voir supra, p. 11.

⁵⁸ « La cour, après la prononciation de l'arrêt, pourra, pour des motifs graves, recommander l'accusé à la commisération de l'Empereur. Cette recommandation ne sera point insérée dans l'arrêt, mais dans un procès-verbal séparé, secret, motivé, dressé en la chambre du conseil, le ministère public entendu, et signé comme la minute de l'arrêt de condamnation. Expédition dudit procès-verbal, ensemble de l'arrêt de condamnation sera adressé de suite par le procureur général impérial au grand-juge ministre de la justice. » Code d'instruction criminelle, article 595.

⁵⁹ Le caractère automatique de l'instruction des grâces des condamnés à mort permet d'illustrer ce qu'il faut entendre par la notion de « fonction » de la grâce : constituer une voie de recours systématique pour les arrêts qui prononcent une condamnation à mort. À une époque où les arrêts de cour d'assises ne sont pas susceptibles d'appel, la fonction judiciaire de la grâce est de donner à tout condamné au châtiment suprême le droit à un second examen de son cas par une autorité qui n'est pas celle qui a rendu le jugement. Certes, il ne s'agit pas d'un nouveau jugement : l'affaire est étudiée sous un angle particulier, celui de l'opportunité de mettre à exécution la peine capitale.

global à la fonction pénitentiaire de la grâce, même si cette fonction n'est pas assurée que par des grâces collectives.

La fonction pénitentiaire est, au XIX^e siècle, la principale nouveauté de la grâce. L'ensemble des grâces à fonction pénitentiaire comprend les grâces collectives et les grâces individuelles des prisonniers accordées pour les mêmes raisons et dans des formes proches : chaque année, des milliers de dossiers sont examinés et des centaines de grâces sont accordées dans cette perspective. Les fonctions judiciaire et pénitentiaire de la grâce sont les plus importantes au XIX^e siècle. Les autres usages sont plus ponctuels : même la clémence pour raison politique, qui d'ailleurs est distribuée sous bien d'autres formes que la grâce stricto sensu⁶⁰, ne prend jamais le caractère systématique que possède l'examen de la grâce du condamné à mort ou du détenu méritant. Seule la remise gracieuse des amendes surpasse sans doute en nombre de cas examinés chaque année les grâces destinées aux prisonniers⁶¹.

La notion de grâce pénitentiaire permet de formuler une problématique générale : quelle influence la grâce collective, un des premiers dispositifs juridiques destinés à encadrer l'exécution des peines de détention, a-t-elle exercé sur les prémices du droit de l'application des peines en France ?

Pour répondre de manière complète à cette question, plusieurs axes de réflexion se dégagent.

Le premier est celui du fonctionnement d'un dispositif juridique qui met en œuvre les principes qui sont débattus en parallèle parmi les spécialistes de la science pénitentiaire. Choisir les détenus dignes de se voir compris dans les grâces collectives annuelles suppose en effet de répondre en pratique à une question constamment posée en théorie : comment, pour éviter la récidive, évaluer la dangerosité du délinquant et les possibilités de sa réinsertion ? Alors que cette question traverse le débat sur la réforme pénitentiaire tout au long du XIX^e siècle, elle reçoit un début de réponse effective dans la pratique des grâces collectives avec une série de règles et de conditions créées par l'administration qui anticipent le droit de l'application des peines du XX^e siècle.

Un second axe de réflexion conduit à s'interroger sur les rapports entre justice et prison. Au XIX^e siècle, la gestion des établissements pénitentiaires est exclusivement administrative. L'administration des prisons dépend en effet depuis la Révolution du ministère de l'Intérieur, peut-être par l'effet d'une certaine défiance envers la magistrature⁶², et en tout cas suivant l'idée que l'office du juge s'arrête au prononcé de la

⁶⁰ L'amnistie est la forme traditionnelle de la clémence accordée aux infractions politiques ; elle est d'ailleurs réclamée de préférence à la grâce car elle efface totalement le jugement de condamnation.

⁶¹ Les statistiques manquent pour établir ce point avec certitude, mais le traitement des demandes de grâces concernant les amendes semble avoir été une part importante du travail du bureau des grâces depuis des temps immémoriaux. Entretien à la direction des affaires criminelles et des grâces du 27 juin 2017.

⁶² « Au commencement de la révolution, les souvenirs du passé portèrent le législateur à restreindre, autant qu'on le pût, les pouvoirs accordés aux magistrats de l'ordre judiciaire. [...] Ce qui se rapporte au régime des prisons fut confié à l'administration municipale, qu'il semblait plus facile de contenir, et qui était plus populaire. » *Réflexions du marquis de Marbois de la Société royale des prisons*, brochure imprimée, AN BB³ 168.

peine : si la mise à exécution du jugement de condamnation est une prérogative du ministère public⁶³, l'exécution matérielle de la peine de détention, elle, est effectuée par une administration dépendant du ministère de l'Intérieur. Une fois la peine prononcée par les juridictions et l'exécution du jugement ordonnée par le parquet, le condamné est mis entre les mains de l'administration pénitentiaire et c'est cette dernière qui a la charge de mettre en œuvre la « thérapeutique pénitentiaire »⁶⁴ qui doit aboutir à l'amendement du condamné. Les magistrats ne sont pas particulièrement les bienvenus en prison⁶⁵ : les aspects pratiques de l'exécution de la peine et les moyens employés pour assurer la fonction moralisatrice de l'enfermement sont le domaine de l'administration pénitentiaire⁶⁶.

La quête de la réforme pénitentiaire pose cependant une question : jusqu'à quel point peut-on modifier les conditions de détention sans remettre en cause la sentence prononcée par la juridiction ? Les méthodes pour assurer l'amendement et la réinsertion du détenu ne sont-elles pas une continuation de l'acte de juger, et ne devraient-elles pas être l'œuvre de la Justice plutôt que de l'administration ? Cette interrogation récurrente traverse le long débat sur la réforme pénitentiaire qui occupe une grande partie du XIX^e siècle⁶⁷.

Or, la grâce collective contribue à alimenter cette controverse car, en récompensant les détenus amendés, elle semble rendre à l'autorité judiciaire une certaine maîtrise de l'exécution de la peine de détention. Cela pourrait sembler paradoxal. Le droit de grâce, en effet, est souvent présenté comme un empiétement du pouvoir exécutif sur le domaine judiciaire. La modification de la durée d'une peine de détention par voie de grâce appartient donc à la puissance exécutive, au même titre que la détermination des modalités de cette exécution : dans les deux cas, c'est bien le pouvoir exécutif qui assure l'exécution de la peine et qui peut, par le truchement de la grâce, réduire le quantum de la peine. Dès lors, pourquoi la grâce fait-elle naître les prémices du débat sur la compétence de l'autorité judiciaire en matière d'exécution des peines ?

C'est pourtant bel et bien ce débat qui émerge de l'histoire de la grâce collective au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle. Pour en saisir les raisons, il faut rappeler que, pour

⁶³ Code d'instruction criminelle, articles 165, 197 et 376. Le texte du Code donne au parquet la responsabilité de l'exécution du « jugement » et non de la « peine ».

⁶⁴ H. HEDHILI, *La discipline pénitentiaire. Approche juridique et doctrinale. XIX^e et XX^e siècles*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Toulouse 1, 2009, p. 29.

⁶⁵ C. CARLIER, « La balance et la clef. Histoire du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice », *Criminocorpus* [En ligne], 2006, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/943> (consulté le 14 septembre 2023).

⁶⁶ La quête d'un régime pénitentiaire qui puisse améliorer le détenu est la grande affaire du XIX^e siècle. Les bienfaits de l'encellulement individuel, l'aspect moralisateur du travail, le redressement moral inculqué par une discipline rigoureuse : toutes ces méthodes sont analysées, débattues, expérimentées parfois. Elles montrent que la tâche qui consiste à garder les prisonniers n'est pas passive : il ne s'agit pas que de les maintenir entre les murs de la prison. Il n'y a pas que de la surveillance, de la nourriture, de chauffage et de l'entretien des bâtiments dans l'œuvre de l'administration pénitentiaire : il y a aussi une fonction morale, qui consiste à s'assurer, par les meilleures méthodes pénitentiaires, que la prison produit bien sur le criminel l'effet positif que l'on attend d'un régime pénitentiaire optimal.

⁶⁷ M. RENNEVILLE, « Que tout change pour que rien ne change ? Aux origines de la judiciarisation de l'exécution des peines en France (1789-1958) », *Criminocorpus* [En ligne], 2013, <http://journals.openedition.org/criminocorpus/2517> (consulté le 28 septembre 2023).

un certain nombre d'acteurs de cette époque, et en particulier les fonctionnaires du ministère de la Justice, la grâce n'est pas un empiétement du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire, mais plutôt une prérogative judiciaire entre les mains du chef de l'État⁶⁸. Autrement dit, quand il accorde une grâce, le chef de l'État agit en tant que plus haut représentant de l'ordre judiciaire et non en tant que tête du pouvoir exécutif. Pour les tenants de cette manière de voir, la modification de la durée de la peine par une grâce n'est donc pas une atteinte à l'autorité judiciaire, puisque c'est une autorité judiciaire qui en décide ainsi : il en va autrement si cette modification est le fait d'une autorité purement administrative comme l'est l'administration des prisons dépendant du ministre de l'Intérieur. Cette conception imprègne les fonctionnaires chargés au ministère de la Justice de l'instruction des dossiers de grâces. Elle s'inspire de la vision traditionnelle, où la grâce, archétype de la justice retenue, est l'exercice, par le roi, de ses prérogatives judiciaires. Elle ne disparaît pas avec l'établissement du régime républicain : c'est même sous l'empire de la Constitution de la IV^e République que la jurisprudence du Conseil d'État conforte cette manière de voir⁶⁹. L'idée que le chef de l'État dispose d'une partie du pouvoir judiciaire n'est pas rare au XIX^e siècle. Le droit de grâce est l'expression de l'unité de l'État comme incarnation d'une souveraineté indivisible dont découlent les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire⁷⁰. On n'oubliera pas non plus que le parquet est une branche de la

⁶⁸ « Le fait que le chef de l'État ait été investi du droit de grâce ne signifie pas a priori que l'acte de grâce soit par sa nature un acte de l'exécutif. [...] Les opinions les plus diverses ont été émises. Certains considèrent que le droit de grâce est l'attribut naturel du pouvoir exécutif ; d'autres, au contraire, assimilent l'acte de grâce à un acte juridictionnel ; d'autres, enfin, se refusent à classer le droit de grâce dans l'une ou l'autre des catégories ayant servi à la répartition tripartite des pouvoirs ». J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, op. cit., p. 25. Jacques Monteil lui-même semble pencher pour la troisième solution : « En réalité, la grâce est une fonction particulière de l'État et, pour employer la terminologie de Montesquieu, l'organe qui exerce le droit de grâce détient le pouvoir gracieux. » Ibid., p. 39.

⁶⁹ Avec l'arrêt Gombert du 28 mars 1947, le Conseil d'État précise en effet sa jurisprudence antérieure (arrêts de Continguy de 1890 et Gugel de 1893) dans le sens de son incompétence en matière de grâce, en affirmant que les décisions de grâce ne peuvent être regardées comme émanant d'une autorité administrative. Jacques Monteil en tire la conséquence suivante : « Avant [cet] arrêt, de nombreux auteurs voyaient dans l'acte de grâce un de ces actes de gouvernement dont le Conseil d'État se refusait à contrôler la légalité. Mais l'arrêt de 1947 est nettement motivé et ne permet plus de douter que le Conseil d'État s'est déclaré incompétent en raison du caractère judiciaire de la grâce. [...] L'acte de grâce est, par sa nature, un acte judiciaire [...] ». J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, op. cit., p. 56-57. Cependant, beaucoup de constitutionnalistes résistent à l'idée de considérer la grâce comme un acte judiciaire émanant du président de la République : « Néanmoins, alors même que, à l'évidence et comme en a jugé le Conseil d'État, les actes pris dans l'exercice du droit de grâce ont à voir avec l'application des peines judiciaires, il nous semble pourtant qu'ils ne sauraient être considérés comme des actes judiciaires. » P. TÜRK, « Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet 2008 », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 79, n° 3, 14 septembre 2009, p. 513-542.

⁷⁰ « Depuis le Consulat, [il n'y a plus] de pouvoir judiciaire dans la Constitution française et la justice n'est *de jure* qu'une autorité soumise à l'exécutif, ce qu'elle était déjà *de facto*. La réforme judiciaire de 1810 s'inscrit dans une période de consolidation politique et de rétablissement militaire, et ne peut être dissociée de la construction d'un État fort : la justice continue à participer de fait du pouvoir politique. La phrase "Toute justice émane du Roi" figure encore dans les chartes, celle de 1814, qui marque la restauration de la monarchie, et celle de 1830, qui fonde la monarchie de Juillet. La Charte de 1814 ne dit pas un mot du pouvoir judiciaire, la Constitution de la Seconde République ne s'en préoccupe guère, non plus que les trois lois constitutionnelles de 1875, qui consolident l'établissement de la république. En 1883, avec le triomphe de celle-ci, est clairement affirmée la spécificité de la conception démocratique française de la souveraineté de la loi, qui entraîne la subordination du juge au législateur ; la justice n'est donc pas un pouvoir, car il n'y a qu'un seul pouvoir, celui de l'État : ce pouvoir, qui comprend la fonction de juger, est indivisible. » B. GARNOT, *Histoire de la justice. France, XVI^e-XXI^e siècle*, Paris, Gallimard, 2009, p. 549-550.

magistrature soumise à l'autorité du ministre de la Justice⁷¹ et que, jusqu'à nos jours, la justice est considérée comme une autorité et non comme un pouvoir⁷².

L'apparent paradoxe est que la grâce accordée au prisonnier au XIX^e siècle apparaît pour cette raison comme une forme d'intervention judiciaire dans le domaine de l'administration des prisons, et ce d'autant que ceux qui conseillent le chef de l'État et le ministre de la Justice pour le choix des grâces, les directeurs des affaires criminelles et des grâces, sont d'anciens magistrats ou d'éminents juristes qui vont souvent poursuivre leur carrière au Conseil d'État ou à la Cour de cassation. Ces fonctionnaires, lorsqu'ils interviennent dans les dossiers de grâces, estiment agir davantage en tant que juges qu'en tant qu'administrateurs. Les procureurs formulent leurs avis sur les demandes de grâces dans le prolongement des arguments développés à l'audience lors des procès. Pour la direction des affaires criminelles et des grâces, la légitimité pour amender une décision de justice ne peut revenir qu'à son administration, car seuls ses membres possèdent les connaissances nécessaires pour apprécier une réduction de la peine en fonction de la personnalité du condamné et de la gravité de son crime. Cette conception se heurte à celle de l'administration pénitentiaire qui considère que l'exécution de la peine de détention est une opération purement administrative. Faire l'histoire des grâces collectives au XIX^e siècle, c'est donc aussi montrer les tensions et conflits qui s'élèvent entre des pouvoirs ou à tout le moins les administrations des deux ministères, auxquels s'ajoute parfois l'administration du ministère de la Marine et des Colonies, en charge des bagnes. Cette histoire permet de relever les débats entre les partisans de la judiciarisation de l'application des peines et leurs opposants. Même si ce débat reste confiné à la sphère de la haute administration, la pratique de la grâce collective ouvre une perspective très moderne sur la judiciarisation de l'application de la peine.

Un troisième axe de réflexion qui se dégage tient au temps durant lequel la grâce occupe cette fonction pénitentiaire. Le droit de grâce, droit en principe exceptionnel, se trouve, avec les grâces collectives annuelles, employé de manière habituelle, au point de devenir un rouage du système pénitentiaire. Ce n'est que vers la fin du siècle que les premières dispositions légales concernant l'exécution de la peine sont adoptées. Une première étape est franchie avec la libération conditionnelle le 14 août 1885. Cependant, la libération conditionnelle ne suffit pas à remplacer les grâces collectives qui restent attribuées jusqu'aux votes des lois sur les remises de peine en 1972. Il s'agit donc de comprendre pourquoi les mécanismes spécifiques du droit de l'application des peines ont mis autant de temps pour remplacer la grâce collective dans sa fonction pénitentiaire. Les fortes réticences à l'idée d'amendement sont, très probablement, une clé d'explication déterminante pour comprendre la lenteur de ces évolutions. Il est frappant de constater à

⁷¹ Dans l'introduction à l'ouvrage collectif consacré à l'histoire du parquet, Jean-Marie Carbasse évoque sa « fonction d'interface entre pouvoir exécutif et autorité judiciaire ». J.-M. CARBASSE (dir.), *Histoire du Parquet*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 7.

⁷² R. CHARVIN, *Justice et politique. Évolution de leurs rapports*, Paris, R. Pichon, 1968, p. 175-188.

quel point le discours sur le caractère laxiste de la grâce, et la crainte qu'elle n'affaiblisse la répression pénale, ne faiblit pas tout au long du XIX^e siècle, et il faut relever que ce discours s'applique également souvent aux institutions pénitentiaires qui sont destinées à remplacer les grâces collectives, à commencer par la libération conditionnelle.

Le quatrième axe de réflexion est lié au rôle que finit par prendre, avec le temps, la grâce collective dans la gestion des établissements pénitentiaires. Récompenser les détenus qui se conduisent bien en détention est certes une œuvre de justice, de morale et de régénération sociale, mais c'est également un dispositif qui apporte une aide non négligeable au maintien de l'ordre dans les établissements pénitentiaires, en offrant une perspective de récompense aux détenus qui se conduisent convenablement.

Ces différents axes de réflexion montrent à quel point l'histoire de la grâce collective apporte un éclairage singulier sur l'origine du droit de l'application des peines en France. Pourtant, l'état des connaissances sur la fonction pénitentiaire de la grâce au XIX^e siècle en France demeure embryonnaire. Le rôle de la grâce comme précurseur du droit de l'application de la peine de détention est pourtant bien connu des historiens étrangers, en particulier nord-américains. En comparant la rigueur des systèmes pénaux en Europe et en Amérique du Nord, James Q Whitman, professeur de droit comparé à la Yale Law School, écrit :

Le droit de grâce était couramment utilisé pour l'individualisation de la peine au cours du XIX^e siècle et de la période fasciste, et c'est de lui que sont nées les mesures d'individualisation modernes⁷³.

Pour ces historiens, la grâce pénitentiaire existe en Europe comme aux États-Unis : « Le schéma général du XIX^e siècle tardif, au niveau fédéral, n'était pas si différent entre les États-Unis et ce qu'il était en France ou en Allemagne : la grâce dans les prisons fédérales était un élément de la gestion ordinaire de la population carcérale »⁷⁴. Pour Whitman, « il est plus ou moins impossible de gérer un système pénal du XIX^e siècle sans avoir recours [aux grâces] »⁷⁵. Les historiens américains donnent l'exemple de la lutte contre la surpopulation carcérale⁷⁶ et du maintien de l'ordre en prison⁷⁷. L'aspect précurseur du système des grâces par rapport au droit de l'application des peines est

⁷³ « The pardoning power was often exercised to individualize punishment in the nineteenth century and into the fascist period, and it is the power out of which modern measures of individualization grew. » J.Q. WHITMAN, *Harsh Justice. Criminal Punishment and the Widening Divide Between America and Europe*, New York, Oxford University Press, 2003, p. 181.

⁷⁴ « The late-nineteenth-century pattern on the federal level is clearly not all that different in the United States from what it was in France or Germany: pardoning in the federal prisons was a part of the ordinary management of the population. » *Ibid.*, p. 183.

⁷⁵ « It was more or less impossible to manage a nineteenth-century penal system without them. » *Ibid.*, p. 182.

⁷⁶ W.D. LEWIS, *From Newgate to Dannemora. The rise of the penitentiary in New York, 1796-1848*, Ithaca, Cornell University Press, 1965, p. 41-43.

⁷⁷ « Prison discipline was also a natural arena for pardoning. Prison inspectors could offer pardons, and they were used, in standard individualizing fashion, as a tool of prison discipline. » « La discipline en prison était aussi un domaine naturel pour la grâce. Les inspecteurs des prisons pouvaient accorder des grâces, et elles étaient utilisées, dans un mode d'individualisation standard, comme un outil pour la discipline en prison. » J.Q. WHITMAN, *Harsh Justice*, *op. cit.*, p. 182.

souligné, en montrant en particulier la continuité entre le droit de grâce et la faculté d'accorder des libérations conditionnelles : ainsi, la Constitution du Michigan de 1850 étend le droit de grâce accordé au gouverneur et le complète par « la première manifestation légale d'un système embryonnaire de libération conditionnelle »⁷⁸. Dans cet exemple, la libération conditionnelle, désignée en anglais par le terme français « parole », apparaît comme une extension et une amélioration d'un système déjà existant, celui des grâces, pour lesquelles est également utilisé un mot d'origine française, « pardon ». Cet état de fait se manifeste avec l'apparition d'organes administratifs dédiés à la préparation des mesures de clémence accordées par les gouverneurs : les « Board of parole and pardon ».

Or, c'est précisément cet aspect de continuité entre la grâce pénitentiaire et les premiers dispositifs destinés à individualiser l'application de la peine de détention qui échappe à l'historiographie française. Les historiens qui se sont intéressés à l'introduction de la libération conditionnelle en France font remonter l'origine de son principe à Bonneville de Marsangy⁷⁹, voire à Lucas⁸⁰, sans signaler que bien avant ces deux auteurs l'ordonnance du 6 février 1818 avait institué un système de réductions de peine régulières par voie de grâce. Cette cécité de l'historiographie en France sur la question du lien entre grâce et libération conditionnelle, qui contraste avec les positions des historiens étrangers nord-américains et européens⁸¹, est liée à la méconnaissance prolongée de l'histoire de la grâce en France au XIX^e siècle. Alors que la grâce à l'époque médiévale et sous l'Ancien Régime est bien connue, les travaux sur le XIX^e siècle sont extrêmement réduits. Les grâces ont rarement été étudiées en tant que telles, mais ont souvent été intégrées à une recherche plus large, par exemple dans le cas d'études consacrées à la peine capitale⁸². L'historiographie s'est limitée aux grâces politiques dans le cadre d'une réflexion sur la répression des insurrections. La clémence dispensée aux insurgés, qu'il s'agisse de ceux de 1830, 1848, 1851 ou 1871, et qui a pu prendre la forme de l'amnistie ou de la grâce, est seulement étudiée sous son angle politique⁸³.

⁷⁸ « The first legal expression on an embryonic parole system. » M. ZALMAN, « The Rise And Fall Of The Indeterminate Sentence », *Wayne Law Review*, vol. 24, n° 1, 1977, p. 45-94.

⁷⁹ « À l'origine, l'institution était conçue comme un moyen de provoquer l'amendement des détenus par l'espoir d'une réduction de peine et son octroi subordonné à la constatation de l'amendement effectif des intéressés : c'était le système de la "libération préparatoire des condamnés amendés" proposé, dès 1846, par Bonneville de Marsangy. » A. BESANCON, *La libération conditionnelle depuis le Code de procédure pénale*, Paris, LGDJ, 1968, p. 65.

⁸⁰ J.-L. SANCHEZ, « Les lois Bérenger (lois du 14 août 1885 et du 26 mars 1891) », *Criminocorpus* [En ligne], 2005, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/132> (consulté le 10 mai 2023).

⁸¹ T. KOTKAS, « Pardoning in Nineteenth-Century Finland. At the interface of Early Modern and Modern Criminal law. », *Rechtsgeschichte. Zeitschrift des Max-Planck-Instituts für Rechtsgeschichte und Rechtstheorie*, vol. 10, 2007, p. 152-168.

⁸² J.-P. ALLINE, M. SOULA (dir.), *La mort pénale. Les enjeux historiques et contemporains de la peine de mort*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015 ; R. MARTINAGE, *Punir le crime. La répression judiciaire depuis le Code pénal*, Villeneuve d'Ascq-Paris, L'Espace juridique, 1989 ; J.-M. CARBASSE, *La peine de mort*, 3^e édition., Paris, Que sais-je ?, 2016.

⁸³ Les références concernant la répression qui suit l'insurrection du coup d'État de 1851 et celle de la commune sont innombrables. On n'en citera ici que quelques-unes : R. CAZALS, « Les proscrits de 1852. Épurations, amnisties, amnésie », *Mémoires, Identités, Représentations, Histoire comparative de l'Europe* (Toulouse 2), vol. 3, 1999 ; M. COMAILLE, « Grâces politiques accordées au coup d'État du 2 décembre 1851 », *Blanc Cassis. Cercle généalogique Nivernais-Morvan*, 4^e année, n° 16, 1984, p. 13-15 ; G. FRANCKHAUSER, *Les insurgés de Paris et ses faubourgs devant une justice militaire, civile et politique après le coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte du 2 décembre 1851*, Mémoire de maîtrise en histoire dactyl., Université de Poitiers, 1994 ; P. LECOCQ, R. MARTINAGE, « Les magistrats et la politique au XIX^e siècle. L'exemple des commissions mixtes de 1852 », *Tijdschrift voor rechtsgeschiedenis*, 1982 ; R. MARTINAGE, « Les magistrats jugés par les commissions mixtes en 1852 », *Histoire de la Justice*, vol. 12, 2000 ; E. DE MARI, « Des juges sans figures. La

La seule synthèse disponible sur la question de la grâce au XIX^e siècle est un mémoire de master soutenu par madame Edwige de Boer en 2008 à l'université de Paris I⁸⁴. La thèse qui devait suivre le mémoire de master n'a pas été soutenue et a disparu du registre des thèses en préparation⁸⁵. Edwige de Boer a également publié, au début des années 2010, trois articles consacrés à différents aspects de la question de la grâce⁸⁶. Dans l'introduction d'un de ces articles, Edwige de Boer fait le constat que, comme le relevait déjà Jean-Claude Farcy⁸⁷, la grâce dans la période contemporaine est peu étudiée⁸⁸.

Il existe certes un regain d'intérêt pour les institutions de clémence marqué notamment par l'étude, à la période républicaine, de l'amnistie par Stéphane Gacon⁸⁹ et du « pardon judiciaire », incluant la grâce et la réhabilitation, par Anthony Coltel⁹⁰. La grâce, cependant, ne fait pas l'objet de travaux spécifiques, et Edwige De Boer se proposait de combler cette lacune en excluant cependant de sa recherche la grâce collective⁹¹. Edwige de Boer ne mentionne pas, dans la présentation de sa problématique, la question de la fonction pénitentiaire de la grâce, préférant développer une réflexion sur la clémence comme « une manière de prendre des libertés avec la loi et son application » et dont l'exercice serait une forme de « jugement en équité »⁹². Pourtant, dans la présentation de ses résultats préliminaires, ce rôle pénitentiaire est aisément repérable⁹³.

commission mixte du département de l'Hérault », in : A. DEPERCHIN, N. DERASSE (dir.), *Figures de justice. Études en l'honneur de Jean-Pierre Royer*, Lille, Centre d'histoire judiciaire, 2004, p. 503-517 ; B. MENAGER, *La répression à Paris et en province à la suite du coup d'État du 2 décembre*, Mémoire de DES en histoire dactyl., Université de Paris, 1956 ; G. SICARD, « La "commission départementale" de la Haute-Garonne et les Républicains en 1852 », in : J. BASTIER (dir.), *Justice et politique. De la guerre de Cent ans aux fusillés de 1914*, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1998 (*Études d'histoire du droit et des idées politiques*, 2), p. 149-178 ; M. CHABEUF, « Les déportés de la Commune de Paris en Nouvelle-Calédonie », *Mémoires de l'Académie des sciences, arts et belles-lettres de Dijon*, 1979, vol.123, p. 311-324 ; S. GACON, « L'amnistie de la Commune (1871-1880) », *Lignes*, vol. 10, n° 1, 2003, p. 45-64.

⁸⁴ E. DE BOER, *Droit de grâce et recours en grâce en France (1851-1914). Pratiques, discours, représentations*, mémoire de Master, Université Paris I, 2008.

⁸⁵ Le sujet de cette thèse est : « Punir ou pardonner. Le droit de grâce en France au XIX^e siècle ». F. CHAUVAUD, G. MALANDAIN, *Impossibles victimes, impossibles coupables. Les femmes devant la justice, XIX^e - XX^e siècles*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, p. 11.

⁸⁶ E. DE BOER, « Gracier les jeunes au XIX^e siècle », in : F. CHAUVAUD (dir.), *Le droit de punir. Du siècle des Lumières à nos jours*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 111-125 ; E. DE BOER, « Les dossiers de grâce des auteurs d'attentats politiques dans la France du XIX^e siècle », *La Révolution française. Cahiers de l'Institut d'histoire de la Révolution française*, n° 1, 2012 ; E. DE BOER, « Les registres de la grâce », *Sociétés Représentations*, vol. 36, n° 2, 19 décembre 2013, p. 251-265.

⁸⁷ J.-C. FARCY, *Guide des archives judiciaires et pénitentiaires : 1800-1958*, Paris, CNRS Editions, 1992.

⁸⁸ « Lorsque Jean-Claude Farcy entreprend, en 2000, de réaliser un état des lieux de la recherche sur l'histoire de la justice en France, il constate à la fois l'ampleur des avancées réalisées depuis les années 1970 et la persistance d'angles morts. Parmi ces derniers figurent les institutions de clémence, ces dispositifs permettant d'agir sur les peines après leur prononcé. Même si l'on observe depuis quelques années un regain d'intérêt pour le pardon ou la clémence dans les sciences sociales, force est de reconnaître l'absence de travaux d'ampleur sur le droit de grâce pour la période contemporaine. » E. DE BOER, « Gracier les jeunes au XIX^e siècle », art. cit.

⁸⁹ S. GACON, *L'Amnistie. De la Commune à la guerre d'Algérie*, Paris, Seuil, 2002.

⁹⁰ A. COLTEL, *Le pardon judiciaire. La grâce et la réhabilitation judiciaire sous la III^e République. 1885-1939*, Mémoire de DEA en histoire dactyl., Université d'Angers, 2001.

⁹¹ E. DE BOER, *Droit de grâce et recours en grâce en France (1851-1914)*, op. cit., p. 28.

⁹² « Il nous semble fécond de nous demander si l'on ne peut pas envisager les décisions de grâce comme des sortes de jugement en équité, où l'on sort du cadre strictement légal pour juger en conscience, en prenant en compte des éléments avant tout humains et individuels, selon une conception du juste qui ne serait pas contenue dans les textes. » E. DE BOER, *Droit de grâce et recours en grâce en France (1851-1914)*, op. cit. Edwige de Boer semble négliger le fait que la décision de grâce ne réforme pas le jugement de condamnation, mais porte seulement sur l'exécution de la peine.

⁹³ « Toute l'instruction des recours peut alors être lue comme une tentative d'évaluation de la dangerosité du coupable, de la probabilité qu'il repasse à l'acte et recommence à enfreindre les lois. [...] On observe que les magistrats et le ministère sont souvent prêts à accorder une seconde chance à celui qui faute pour la première fois, même s'il a été condamné pour un fait relativement grave, si son repentir paraît sincère et semble indiquer qu'il rentrera dans le droit chemin. » *Ibid.*, p. 89.

Du côté des historiens du droit, Jacques Foviaux revient, dans un ouvrage de 1970, sur l'histoire de la rémission des peines en droit monarchique et en droit moderne⁹⁴. Dans des ouvrages plus récents, l'étude du droit de grâce est envisagée à une échelle régionale, comme dans le mémoire de Philippe Henneuse consacré aux grâces accordées à la suite des condamnations prononcées par la cour d'assises du Nord⁹⁵ et une thèse sur la grâce des condamnés à mort est actuellement en cours⁹⁶. Une historienne du droit, Hinda Heidili-Azema, fait mention, dans des travaux récents, de la grâce collective en l'abordant par le biais de l'étude de la discipline en prison⁹⁷. Dans l'ouvrage du même auteur paru en 2014 consacré à la science et la pratique pénitentiaire au XIX^e siècle, le rôle pénitentiaire de la grâce est également évoqué⁹⁸. Hinda Heidili-Azema développe l'exemple des grâces trimestrielles qui ont été accordées, entre 1873 et 1876, aux détenus condamnés à de courtes peines. Si les grâces trimestrielles illustrent parfaitement la fonction pénitentiaire de la grâce au XIX^e siècle en France⁹⁹, elles n'en ont pas moins des spécificités qu'il est difficile de généraliser à toutes les grâces collectives¹⁰⁰.

Ce n'est pas un hasard si la question de la grâce collective est apparue dans une étude consacrée à la discipline en prison : en effet, l'histoire de la prison, contrairement à celle de la grâce, est bien connue, tant du côté des historiens que des juristes. La contribution d'Hinda Heidili-Azéma fait cependant figure d'exception récente : dans l'immense majorité des travaux consacrés à la peine de détention, le rôle de la grâce est ignoré ou mal connu¹⁰¹. Au début des années 1970, Michel Foucault, dans son cours au collège de France¹⁰² et dans l'ouvrage qui s'en est suivi, *Surveiller et punir*¹⁰³, a systématisé l'opposition entre justice pénale et discipline pénitentiaire : cette manière de voir conduit à négliger la grâce qui, justement, marque l'intervention d'une autorité considérée comme

⁹⁴ J. FOVIAUX, *La rémission des peines et des condamnations. Droit monarchique et droit moderne*, op. cit., 216.

⁹⁵ P. HENNEUSE, *La grâce au XIX^e siècle. L'exemple de la Cour d'assises du Nord*, Mémoire de DEA en droit et sciences judiciaires, dactyl., Université de Lille II, Lille, 1988.

⁹⁶ « Le droit de grâce des condamnés à mort dans le droit français (de la Révolution à la Troisième République) : débat politique, doctrine pénale, application pratique. », Thèse en préparation à l'université Côte d'Azur par Émilien Bayle sous la direction de Marc Ortolani, Thèses.fr [En ligne], <https://www.theses.fr/s343682> (consulté le 14 septembre 2023).

⁹⁷ H. HEDHILI, *La discipline pénitentiaire*, op. cit.

⁹⁸ « À la fin du XIX^e siècle, la grâce s'inscrit clairement dans l'histoire pénitentiaire en symbolisant l'individualisation de la peine. Elle incarne peut-être à son insu le nouveau droit pénitentiaire. » H. HEDHILI, *Sciences et pratiques pénitentiaires en France XIX^e - XX^e siècles*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 266.

⁹⁹ Ces grâces étaient accordées quatre fois par an à des détenus condamnés à de courtes peines, signalés pour leur bonne conduite et non récidivistes, et ont fait l'objet de mon mémoire de master. D. LAMOTTE, *Les grâces collectives en France au XIX^e siècle. L'exemple des grâces trimestrielles (1873-1876)*, Mémoire de master en droit dactyl., Université Paris II, 2014.

¹⁰⁰ Hinda Hedhili-Azema écrit qu'à partir de la Troisième République, l'avis des commissions de surveillance des prisons devient « obligatoire » et constitue « une formalité substantielle de la demande » de grâce. En réalité, comme ma recherche en master II l'a démontré, cet avis n'est exigé que pour les grâces trimestrielles, et non pour tous les types de grâces de prisonniers. H. HEDHILI, *Sciences et pratiques pénitentiaires en France XIX^e - XX^e siècles*, op. cit., p. 272.

¹⁰¹ Dans son article sur l'histoire de la judiciarisation des peines, Marc Renneville mentionne « l'évolution de la procédure des grâces et des commutations de peine pour les bagnards » sans identifier l'origine de cette procédure ni mentionner l'ordonnance du 6 février 1818. M. RENNEVILLE, « Que tout change pour que rien ne change ? Aux origines de la judiciarisation de l'exécution des peines en France (1789-1958) », *Criminocorpus* [En ligne], 2013, <http://journals.openedition.org/criminocorpus/2517> (consulté le 28 septembre 2023).

¹⁰² M. FOUCAULT, *La Société punitive. Cours au Collège de France. 1972-1973*, Paris, Le Seuil, 2013.

¹⁰³ M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*, op. cit.

judiciaire dans la discipline carcérale. L'historiographie française, de Jacques-Guy Petit¹⁰⁴ à Michèle Perrot¹⁰⁵, est restée fidèle, avec des nuances, à l'hypothèse foucauldienne. La grâce tient donc peu de place dans cette réflexion : ainsi, dans sa synthèse consacrée à la prison pénale de 1780 à 1875, Jacques-Guy Petit ne consacre-t-il que 3 pages sur 750 à l'évocation de la grâce¹⁰⁶.

La fonction pénitentiaire de la grâce n'est donc abordée ni par l'histoire de la grâce, ni, à de rares exceptions, par l'histoire de la prison, alors qu'elle se situe au carrefour de ces deux thématiques. Les raisons de cette méconnaissance de la grâce en France, qui contraste avec les recherches menées par les historiens de pays à l'histoire comparable, ne semblent pas fortuites : tout au contraire, c'est dans l'histoire de la grâce en France XIX^e siècle qu'il faut en rechercher l'explication. Les raisons de l'invisibilisation de la grâce pénitentiaire dans l'historiographie tiennent en effet aux conditions historiques dans lesquelles les institutions de clémence qui ont pris le relais de la grâce, en particulier la libération conditionnelle, ont été adoptées en France. Le vote, en août 1885, de la loi qui introduit la libération conditionnelle en France se fait dans un contexte défavorable à la clémence. Pour obtenir une majorité, le sénateur Bérenger, qui est l'auteur de la proposition de loi consacrée à la libération conditionnelle, essaie autant que possible d'empêcher l'assimilation de la libération conditionnelle à la grâce. Les historiens et les juristes qui se sont intéressés à l'histoire de l'application de la peine de détention ont ainsi été conduits à sous-estimer le rôle pénitentiaire de la grâce collective au XIX^e siècle.

Seules les archives, et plus précisément celles de la direction des affaires criminelles et des grâces, permettent de remettre sur la piste de la fonction pénitentiaire des grâces collectives, et c'est donc sur l'étude de ces archives que repose à titre principal la présente thèse. C'est à une conservatrice des Archives nationales, Mme Dainville-Barbiche, que revient le mérite d'avoir identifié l'intérêt historique des archives concernant la grâce collective. Cette identification a cependant été tardive en raison des retards pris dans le classement des documents venus de la direction des affaires criminelles et des grâces. Mme Dainville-Barbiche précise que certaines archives de la sous-série BB²², intitulée « grâces collectives », bien que versées entre 1941 et 1965, « ne purent être traitées que bien des années plus tard, alors qu'elles présentent un intérêt incontestable pour l'histoire de la justice et de la criminalité en France »¹⁰⁷. C'est donc en mai 2002 seulement que ces liasses sont rendues disponibles avec, en introduction du répertoire, cette précision :

¹⁰⁴ J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, Paris, Fayard, 1990 ; J.-G. PETIT (dir.), *La prison, le bagne et l'histoire*, Paris Genève, Librairie des Méridiens. Médecine et hygiène, 1984 (*Déviance et société*, 8) ; J.-G. PETIT, « L'amendement ou l'entreprise de réforme morale des prisonniers au XIX^e siècle », *Déviance et société*, vol. 6, n° 4, 1982, p. 331-351.

¹⁰⁵ M. PERROT (dir.), *L'impossible prison. Recherches sur le système pénitentiaire au XIX^e siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 1980 (*L'Univers historique*, 28) ; M. PERROT, *Les ombres de l'histoire*, Paris, Éditions Flammarion, 2001 ; M. PERROT, « Délinquance et système pénitentiaire en France au XIX^e siècle », *Annales*, vol. 30, n° 1, 1975, p. 67-91.

¹⁰⁶ J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France*, *op. cit.*, p. 536-538.

¹⁰⁷ S. DE DAINVILLE-BARBICHE, *Grâces collectives, amnisties. 1865, 1868-1928, BB²² 191 à 222*, Répertoire numérique détaillé, Archives nationales, 2002, p. 5.

Malgré leurs lacunes, les archives du bureau des grâces relatives aux grâces collectives présentent un grand intérêt sur une question qui, semble-t-il, n'a fait l'objet d'aucune étude à ce jour. Elles permettent de comprendre les mécanismes de l'instruction des grâces dites « du 14 juillet » [...] Ainsi, c'est toute une partie de l'histoire de l'exécution des peines qui peut désormais s'écrire.¹⁰⁸

La problématique de recherche ainsi tracée est restée cependant encore ignorée des historiens et des juristes pendant une dizaine d'années. En 2014, le mémoire de master que j'ai consacré aux grâces trimestrielles accordées entre 1873 et 1876 aux condamnés à de courtes peines détenus dans les prisons départementales¹⁰⁹ révélait qu'un champ de recherche beaucoup plus vaste pouvait s'ouvrir avec l'étude des grâces annuelles, d'autant qu'il s'avérait que la sous-série BB²² consacrée aux grâces collectives pouvait être complétée par d'autres documents issus d'un versement tardif de 2001 et qui n'ont fait l'objet d'un classement qu'en 2003¹¹⁰. Ce versement de 2001 est le « premier versement de dossiers de principe (dossiers thématiques) du bureau des grâces et de l'application des peines »¹¹¹. Parmi ces « dossiers thématiques » se trouve, à la cote 20030558/17, un carton consacré aux « grâces générales » entre 1819 et 1866¹¹². Cet ensemble documentaire vient compléter très exactement, pour la période antérieure aux années 1860, le classement effectué par Ségolène de Dainville-Barbiche pour la période suivante¹¹³.

Bien qu'importantes en volume, les archives consacrées aux grâces collectives sont loin d'être complètes en raison des tris qui ont été opérés. L'intérêt de ces documents pour l'histoire du droit et des institutions judiciaires n'avait en effet guère été identifié par les archivistes des périodes anciennes : les grâces collectives étaient considérées comme une simple extension des grâces individuelles sans intérêt particulier¹¹⁴. Au moment des versements, la plupart des dossiers ont été éliminés et n'ont été conservés que ceux dont on estimait qu'ils présenteraient un intérêt futur en raison de leur contenu. C'est ainsi qu'ont été préservés les dossiers concernant les infractions politiques, les dossiers de grâces de criminels célèbres ou concernant des affaires qui avaient connu un certain retentissement. Les dossiers constituant l'ordinaire de la grâce de droit commun, considérés comme dénués de tout intérêt historique, furent pour la plupart éliminés. Il

¹⁰⁸ *Ibid.* p. 6

¹⁰⁹ D. LAMOTTE, *Les grâces collectives en France au XIX^e siècle. L'exemple des grâces trimestrielles (1873-1876)*, *op. cit.*

¹¹⁰ Comme toutes les archives versées après 1976, cette sous-série entre dans la cotation continue et non dans le cadre de classement antérieurement défini. En l'espèce, ce versement est coté de 20030558/1 à 20030558/25.

¹¹¹ *Justice. Direction des affaires criminelles et des grâces. Sous-direction de la justice criminelle. Bureau des grâces et de l'application des peines (1812-2000). Répertoire (20030558/1-20030558/25)*, Archives nationales, 2003, p. 4.

¹¹² Ce carton portait la cote D 11987 dans les archives du ministère de la Justice. Il est suivi, à la cote AN 20030558/18, d'un carton D 11988 qui porte sur les grâces générales au XX^e siècle.

¹¹³ Ainsi, en raison d'un versement tardif, ce sont les documents les plus anciens qui se retrouvent répertoriés dans la cotation continue alors que celle-ci est en principe destinée aux archives les plus récentes.

¹¹⁴ C'est encore l'avis de Jacques Monteil, ancien sous-directeur des grâces au ministère de la Justice, en 1959. « L'étude particulière des diverses instructions ministérielles [consacrées aux grâces générales] est dépourvue de tout intérêt, tant sur le plan historique, que sur celui de l'étude générale du droit de grâce. » J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, *op. cit.*, p. 294.

semble que ce soit le retard pris dans les classements et dans les versements qui a permis la conservation d'une partie des archives qui concernent les grâces collectives.

Un grand nombre de documents, en particulier les états annuels de propositions et les notices individuelles qui les accompagnaient, documents transmis par l'administration pénitentiaire et qui permettaient aux fonctionnaires du bureau des grâces de la direction des affaires criminelles et des grâces de décider quelles mesures de clémence seraient accordées, sont manquants. Il en reste seulement quelques échantillons, conservés pour certaines années de manière aléatoire, avec toutefois, par exception, une série complète pour les années 1906 à 1908. Pour le reste, les archives de la grâce collective sont constituées, pour l'essentiel, de correspondance échangée entre les services administratifs, de notes internes et de circulaires dont les brouillons ont parfois été conservés. Les grâces collectives ont comme particularité d'impliquer différents ministères : l'administration pénitentiaire, rattachée au ministère de l'Intérieur pour les maisons centrales et les prisons départementales et le ministère de la Marine et des Colonies pour les bagnes, correspondent avec le ministère de la Justice, qui lui-même sollicite l'avis des procureurs généraux sur les propositions de l'administration pénitentiaire. Cette correspondance conduit à la production de normes qui sont ensuite intégrées au « Répertoire des grâces », qui sert ensuite de référence pour rappeler régulièrement les règles à suivre aux autres protagonistes.

Cette correspondance obéit à des codes qu'il convient de maîtriser afin d'interpréter correctement ce type de sources. Il est d'usage, en effet, que les lettres émanant d'une direction soient rédigées à la première personne et au nom du ministre en charge du département. Lorsque ces lettres sont envoyées à l'administration centrale d'un autre ministère, elles sont formellement adressées au ministre en charge et commencent par une formule rituelle, toujours la même au XIX^e siècle : « Monsieur le ministre et cher collègue ». Quant à la signature de la lettre proprement dite, deux cas peuvent se présenter : soit la lettre est signée par le ministre, soit elle est signée par le directeur agissant par « délégation » ou par « autorisation » du ministre. Bien qu'écrite au nom du ministre, la correspondance conservée dans les archives n'émane pas du ministre en personne. Un élément matériel permet de l'attester : les lettres sont toujours précédées d'un en-tête qui indique la direction et le bureau à l'origine de la correspondance. Un en-tête rédigé « Ministère de la Justice. Direction des affaires criminelles et des grâces. 2^e bureau. Grâces et réhabilitations » permet de savoir qu'elle émane du bureau des grâces au ministère de la Justice. Une lettre rédigée personnellement par le ministre de la Justice est à l'en-tête du ministre ou de son cabinet. Cette forme même de la correspondance ministérielle pose une question de fond : quelle est la part d'autonomie dont dispose l'administration par rapport à l'échelon politique ?

Le directeur des affaires criminelles et des grâces engage la parole de son ministre : il est impensable qu'il ne rende pas des comptes réguliers de son action et puisse prendre

des initiatives sans en référer à l'autorité au nom de laquelle il agit. Cependant, les archives ne gardent par définition pas la trace de ce qui était pourtant sans doute un aspect essentiel du travail quotidien de la direction centrale d'un ministère : les échanges directs et personnels¹¹⁵. Or, les conversations entre le ministre et le directeur, soit celles en face à face, soit même celles qui ont pu entraîner des écrits, ne se retrouvent pas dans les archives. Il n'est donc pas possible de savoir à quels moments le directeur reçoit des instructions du ministre et à quels moments, au contraire, le directeur, qui est un expert et connaît parfaitement les dossiers que sa direction doit traiter, parvient à convaincre le ministre du bien-fondé des options qu'il défend. À deux reprises au moins, il semble bien qu'un directeur des affaires criminelles et des grâces, jugeant inopportune une instruction du ministre de la Justice, profite d'un changement du titulaire du poste pour obtenir du nouveau ministre qu'il revienne sur certaines des instructions données par son prédécesseur¹¹⁶.

Il convient donc de pouvoir croiser les sources pour comprendre l'organisation interne du travail dans un ministère, en s'appuyant sur des témoignages d'époque publiés voire sur des sources littéraires ou des entretiens avec des fonctionnaires actuels de la direction des affaires criminelles et des grâces. Cependant, il n'est pas toujours possible de déterminer les raisons exactes de certains arbitrages, et, parfois, l'historien en est réduit à formuler des hypothèses sur la nature des rapports entre le directeur des affaires criminelles et des grâces et le ministre de la Justice.

La forme sous laquelle les archives sont conservées est aussi une potentielle source de renseignements supplémentaires. La pratique, lorsqu'une lettre est expédiée, est de ne pas en conserver une copie au propre mais seulement le brouillon. Les lettres reçues par la direction des affaires criminelles et des grâces, par exemple celles provenant de la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de l'Intérieur, sont recopiées dans une écriture calligraphiée facilement lisible. Les lettres expédiées, en revanche, sont conservées sous forme de brouillons : elles sont raturées, couvertes de plusieurs écritures et le plus souvent difficiles à déchiffrer. Le fait que ces lettres soient retrouvées sous forme de brouillons ne signifie pas qu'elles n'ont pas été envoyées : si ces brouillons ont été conservés dans les archives, c'est précisément pour conserver une trace du contenu des lettres expédiées. Les brouillons peuvent donc contenir des passages raturés intéressants parce que révélant des formules, voire des développements un temps envisagés puis abandonnés. Ils montrent également le travail interne du bureau, avec, souvent, des écritures différentes qui corrigent certains passages, ou parfois approuvent d'un « vu » tracé en marge. Les paraphes qui accompagnent parfois ces marques, souvent de simples initiales, ne permettent pas toujours de reconnaître leurs auteurs : lorsque l'identification

¹¹⁵ Quelques notes éparses écrites sur des papiers volants dans les années 1860 ont été retrouvées et apportent un éclairage singulier sur la manière dont les dossiers de grâces collectives étaient jugés par les membres de la direction des affaires criminelles et des grâces : des sources de ce type n'en restent pas moins fort rares.

¹¹⁶ Voir *infra*, chapitre 1, p. 119 et s. et chapitre 7, p. 556 et s.

est possible, il s'agit presque toujours du chef du bureau et du directeur des affaires criminelles et des grâces.

Les archives du ministère de la Justice ont été complétées par l'étude des archives d'autres ministères. La série « prison » du ministère de l'Intérieur a fourni les rapports complets des préfets transmis à l'occasion des premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818 jusque vers 1823 environ. Les archives du ministère de la Guerre ont apporté quelques précisions occasionnelles. Les archives départementales, qui contiennent beaucoup de documents concernant la grâce conservés dans les archives des parquets¹¹⁷, ont été exclues de cette recherche en raison de leur nombre et de la nécessité de dresser d'abord un cadre global de la grâce collective et pénitentiaire en France avant de pouvoir explorer l'échelon local. Pour la même raison, les archives du ministère de la Marine et des Colonies, conservées à Aix-en-Provence, n'ont pas été exploitées.

Les archives sont donc une source essentielle et même principale pour éclairer l'histoire de la grâce collective, mais les difficultés d'interprétation ne peuvent pas être sous-estimées. Elles doivent impérativement être complétées par d'autres sources, à commencer par les sources imprimées. Même peu fournies, la législation et la jurisprudence sont consultables à partir des recueils publiés à cette époque : bulletin des lois, jurisprudence Dalloz, etc. Toutefois, conformément à la manière dont les grâces sont encadrées, ce sont avant tout les recueils de circulaires ministérielles qui vont fournir la masse la plus abondante de ces sources imprimées, comme celle des circulaires du ministère de l'Intérieur aux préfets publiées dans le *Code des prisons* devenu *Code pénitentiaire* en 1876. On peut également citer les instructions contenues dans le *Bulletin officiel de la Guyane*. Parmi les sources publiées, on compte également les recueils de statistiques qui permettent de mesurer l'importance quantitative des grâces collectives : le *Compte général de la justice criminelle en France*, qui paraît annuellement dès 1826, recense les grâces collectives à partir de 1837. Entamée sous le Second Empire, la publication des *Statistiques des prisons* fournit un complément intéressant pour les établissements de l'Intérieur. Enfin, les documents d'origine parlementaire publiés sont importants pour retracer les débats qui ont concerné la grâce collective au moment du vote de la loi sur la libération conditionnelle.

Les sources doctrinales sont abondantes, car l'histoire de la grâce collective a croisé le grand débat pénitentiaire du XIX^e siècle. Tous les intervenants dans le débat à partir de la monarchie de Juillet ont exprimé un avis à propos de la grâce. Jusqu'au milieu du XIX^e siècle environ, les spécialistes de la prison n'utilisent pas l'expression « grâces collectives », qui reste confinée à la langue administrative. Cependant, lorsqu'ils évoquent le rôle de la grâce en prison, c'est bien à la grâce collective à fonction pénitentiaire qu'ils pensent. Ces ouvrages se concentrent sur la question de l'amendement du prisonnier et du sens de la grâce, mais ils demeurent souvent très théoriques. Ce sont des ouvrages engagés, qui

¹¹⁷ J.-C. FARCY, *Guide des archives judiciaires et pénitentiaires. 1800-1958*, Paris, CNRS Éditions, 1992.

expriment des opinions tranchées sur la question des grâces, mais qui abordent rarement les aspects techniques et juridiques, à l'exception notable de Bonneville de Marsangy qui, à la fin de la monarchie de Juillet, fait preuve d'une connaissance très fine du mécanisme des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818.

À partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, la conscience de la spécificité des grâces collectives se précise. Les ouvrages de droit criminel, tels que les manuels, les précis de droit ou les commentaires de codes et de jurisprudence, traitent de la grâce en tant que mode d'extinction de la peine, et l'abordent davantage par son aspect technique que par une réflexion sur son sens. Beaucoup évoquent les grâces collectives dans un souci de classification, mais souvent sans en détailler la procédure ni la fonction. Dans le même temps apparaît la « science pénitentiaire », enseignée dans les facultés de droit. C'est alors que sont soutenues plusieurs thèses sur le droit de grâce. Ces thèses essaient de replacer l'étude de la grâce dans une perspective historique. Elles détaillent également, dans un souci de classification, la notion de grâce collective, et de manière presque unanime, se prononcent pour le remplacement de la grâce collective par la libération conditionnelle.

Ce débat doctrinal est essentiel pour comprendre la manière dont la critique des grâces collectives aboutit à l'idée de les remplacer par les libérations conditionnelles. Il faut y ajouter le poids de l'opinion publique : à l'occasion, la presse à grand tirage, qui se développe à la fin du XIX^e siècle, peut constituer une source d'appoint. Pour suivre les débats qui ont accompagné l'adoption de la loi du 14 août 1885 qui a introduit la libération conditionnelle en droit français, des publications d'origine parlementaire sont nécessaires.

Enfin, à l'occasion, des témoignages publiés, qu'il s'agisse de mémoires d'acteurs du monde pénitentiaire ou de prisonniers, peuvent apporter un éclairage sur la perception qu'avait le public des grâces pénitentiaires à cette époque. Des sources littéraires sont ponctuellement pertinentes : ainsi, par exemple, à la suite d'un concours organisé par la Société royale des prisons, plusieurs romans ont été consacrés à l'ordonnance du 6 février 1818.

Une troisième et dernière catégorie de sources, après les archives et les sources publiées, est constituée par les sources orales : un entretien avec des fonctionnaires actuels de la direction des affaires criminelles et des grâces a été réalisé en juin 2017 tant pour comprendre le fonctionnement interne de cette direction, ce qui peut aider à interpréter, avec toute la prudence requise, les archives même vieilles d'un siècle et demi, que pour apporter un éclairage sur le devenir récent du droit de grâce.

À partir de l'ensemble des sources réunies, il importe d'exposer dans un premier temps l'instauration et le développement des grâces collectives en tant qu'institution pénitentiaire à partir de 1818 et avant l'introduction en 1885 de la libération conditionnelle. Revenir sur leur instauration permet de déterminer les sources d'inspiration qui ont pu être celles de l'ordonnance de 1818, notamment le précédent des

grâces de Hollande en 1813 ou la diffusion du modèle américain, mais permet aussi d'expliquer les raisons et conditions qui ont présidé à l'élaboration de l'ordonnance et à ses premières années d'application. Il s'agit également de montrer comment les grâces collectives s'enracinent progressivement dans le droit français et comment s'impose l'expression qui les désigne. Un corps de règles qui complètent les dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 est forgé par les administrations des différents ministères qui s'occupent de ces grâces : le régime des grâces collectives ainsi mis en place développe et confirme la fonction pénitentiaire de ces grâces.

Dans un second temps, il convient de s'interroger sur le rapport entre les grâces collectives et la libération conditionnelle et pour cela revenir aux premiers jugements portés sur la grâce collective. La libération conditionnelle, d'abord conçue par son inventeur, Bonneville de Marsangy, comme un prolongement des grâces collectives, apparaît ensuite comme un dispositif destiné à les remplacer. Cette transformation s'achève au moment du vote de la loi sur la libération conditionnelle, dite loi « Béranger » : la libération conditionnelle est présentée comme un dispositif totalement différent de la grâce, alors même que sa procédure en est très proche et son objet semblable. Après le vote de la loi, les ministères de l'Intérieur et de la Justice doivent coordonner deux dispositifs dont les liens n'ont pas été pensés. Cette coordination laborieuse permet d'accorder la priorité à la libération conditionnelle, mais n'évite pas, dans un certain nombre de cas, les situations paradoxales où la grâce vient récompenser des détenus qui n'ont pas été jugés dignes de la libération conditionnelle. Après 1885, les grâces collectives diminuent en nombre mais résistent remarquablement. Elles continuent à être remises en cause par les spécialistes de la science pénitentiaire mais n'en sont pas moins bien implantées, comme le montre un aperçu sur l'instructions des dossiers de grâces collectives entre 1906 et 1908 permis par la conservation exceptionnelle de ces documents pour ces trois années.

Première partie. Les grâces collectives, une institution pénitentiaire ?

Les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818, accordées en nombre à des prisonniers à une date symbolique, s'inscrivent dans la continuité des mesures de clémence des grandes occasions solennelles sous l'Ancien Régime. À partir de 1880, la date adoptée pour annoncer les grâces collectives est le 14 juillet, jour de fête nationale qui est également retenu pour les grâces collectives impersonnelles de la fin du XX^e siècle. C'est d'abord cet aspect solennel qui replace les grâces collectives du XIX^e siècle dans une perspective qui, de l'Ancien Régime à une période récente, met en scène la clémence du pouvoir souverain. L'ordonnance du 6 février 1818 est aussi l'occasion de mettre en pratique les principes défendus par le courant philanthropique sur l'amendement du détenu : pour autant, cette inspiration pénitentiaire pourrait presque sembler secondaire par rapport au caractère solennel de ces grâces.

Un point essentiel de l'étude des grâces collectives en tant qu'institution pénitentiaire est donc de s'interroger sur le rapport entre leur fonction pénitentiaire et leur caractère solennel. Si ces deux aspects sont vus comme complémentaires à l'époque de l'ordonnance du 6 février 1818, ils peuvent également entrer en contradiction, en particulier lorsqu'un souverain décide de multiplier les actes de clémence pour des raisons de prestige. Malgré cette dépendance aux choix politiques du chef de l'État, les grâces collectives peuvent-elles être considérées comme une institution pénitentiaire ?

Pour définir convenablement cet enjeu, il importe de s'accorder sur une définition de l'expression « institution pénitentiaire ». Le terme « pénitentiaire » vient lier la notion juridique de peine à celle, plus morale, de pénitence. D'abord utilisé en tant que substantif pour qualifier les prisons elles-mêmes avant d'être remplacé par le mot « pénitencier », « pénitentiaire » subsiste dans la langue française à l'état d'adjectif pour qualifier des idées, échangées lors d'un débat qui vise à la réforme des prisons, et leur réalisation pratique au sein des établissements qui servent à l'exécution de la peine. Le « système pénitentiaire » désigne ainsi tout à la fois les prisons elles-mêmes et les principes selon lesquels elles doivent être gérées : d'une part ce que doit être la peine de détention, son exécution, ses modalités et sa finalité, et d'autre part l'organisation matérielle qui en découle, avec les bâtiments et leur architecture, leur gestion, leur administration et leurs gardiens. Quant à l'idée « d'institution », il faut la comprendre dans son sens assez large de structure juridique dotée d'une certaine stabilité dans le temps.

Pour déterminer les critères qui doivent permettre de juger si les grâces collectives méritent d'être qualifiées « d'institution pénitentiaire », il faut s'inspirer de la notion de « fonction pénitentiaire » telle qu'elle a été définie dans l'Introduction générale, et qui consiste à montrer que non seulement la grâce collective poursuit un objectif pénitentiaire explicite, mais également qu'elle un rouage à part entière du système pénitentiaire. Il faut chercher à mesurer, autant que faire se peut, l'importance de ce rouage : parler d'institution pénitentiaire suppose que les effets de ces grâces ne jouent pas qu'à la marge du système mais contribuent effectivement à son fonctionnement ordinaire. La réflexion s'articule donc autour de ces différents axes : décrire la manière dont la grâce collective incarne la fonction pénitentiaire de la grâce, interroger les rapports entre cette fonction et le caractère solennel des grâces collectives, et enfin mesurer, autant que faire se peut, l'impact des grâces collective sur le système pénitentiaire tout entier.

Cette démonstration s'effectuera en deux temps. Le premier est celui des circonstances de la naissance de l'ordonnance du 6 février 1818, de ses origines et du contexte dans lequel elle est adoptée. À l'issue de cette première période, les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 peuvent sembler encore fragiles. Certes, les caractéristiques qui doivent leur permettre de devenir une institution pénitentiaire sont déjà présentes : cependant, la brièveté du moment philanthropique qui préside à leur naissance et les réticences exprimées très tôt par la haute administration face aux premières mesures de clémence ne permet guère d'anticiper leur destin (Titre I).

C'est donc sur le second temps, celui de la poursuite des grâces collectives après 1822, que s'articule l'élément central de la démonstration. C'est en effet par la répétition, années après années, de grâces collectives qui survivent aux divers changements de régime ainsi que par le développement d'un ensemble de règles qui leur sont spécifiques que leur fonction pénitentiaire s'affirme (Titre II).

TITRE I. L'INSTAURATION DES GRÂCES COLLECTIVES PAR L'ORDONNANCE DU 6 FÉVRIER 1818

L'ordonnance du 6 février 1818 institue une série de grâces annuelles que la langue administrative désigne couramment, à partir de la monarchie de Juillet, sous l'appellation de « grâces collectives ». Cette ordonnance naît dans un moment particulier, celui du bref apogée de « la prison des philanthropes »¹¹⁸. C'est le point culminant d'un fort intérêt pour la prison, soutenu par l'implication de personnages célèbres comme le duc de la Rochefoucauld-Liancourt, et par la création, par une ordonnance du 9 avril 1819, de la Société royale pour l'amélioration des prisons. Les grâces accordées régulièrement aux prisonniers s'inscrivent dans la perspective généreuse tracée par cette philanthropie chrétienne et humaniste.

Or, ce moment est assez bref : après l'assassinat du duc de Berry, le 13 février 1820, la réaction ultra et la chute du ministère Desolles dirigé en sous-main par Decazes conduit à ce que « les philanthropes deviennent suspects »¹¹⁹ : la Société royale pour l'amélioration des prisons poursuit pendant quelques années ses activités, mais elle est « moribonde bien avant sa disparition en 1830 »¹²⁰. Sous la monarchie de Juillet, la nouvelle philanthropie qui s'exprime au cours du débat sur la réforme pénitentiaire prend bien soin de se distinguer de la philanthropie de 1819 vue comme naïve et romantique.

Pourtant, les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 ne tombent pas dans le même oubli que la Société royale pour l'amélioration des prisons. Elles continuent à être accordées après chaque changement de régime : progressivement, à mesure que les références à l'ordonnance s'estompent, elles deviennent des « grâces collectives » dont on n' imagine plus devoir se passer. Cette résistance est d'autant plus frappante que l'élaboration et les premières applications de l'ordonnance du 6 février 1818 se sont accompagnées des critiques d'une partie de l'administration : la crainte s'est en effet exprimée très tôt de voir une clémence trop fréquente affaiblir l'efficacité de la répression pénale. Comment expliquer, dès lors, que ces grâces ne connaissent pas le même destin éphémère que les autres réalisations d'une philanthropie désormais décriée ?

L'étude des circonstances de sa naissance démontre que l'ordonnance du 6 février 1818 est un texte d'inspiration plus complexe qu'il n'y paraît. Si l'influence de la pensée des philanthropes est incontestable, elle n'est pas sa seule source d'inspiration. Deux autres points méritent d'être relevés : tout d'abord, dès le premier Empire, l'administration du ministère de la Justice a eu l'occasion de se familiariser avec l'usage pénitentiaire de la grâce, en particulier au moment du rattachement de la Hollande à la France entre 1811 et 1813. D'autre part, la question de l'usage de la clémence lors des grandes occasions

¹¹⁸ C. DUPRAT, « Punir et guérir. En 1819, la prison des philanthropes », *Annales historiques de la Révolution française*, vol. 49, n° 228, 1977, p. 204-246. M. PERROT (dir.), *L'impossible prison. Recherches sur le système pénitentiaire au XIX^e siècle*, Paris, Seuil, 1980, p. 64-122.

¹¹⁹ J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, *op. cit.*, p. 189.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 190.

solennelles, qui se pose avec acuité au moment du mariage du duc de Berry, en 1816, demande une solution qui satisfasse à la fois les tenants d'un retour aux usages de l'Ancien Régime et les juristes soucieux de respecter les formes du droit postrévolutionnaire. De ces différentes expériences, l'administration du ministère de la Justice semble avoir retiré l'idée qu'il faut trouver un dispositif qui puisse rendre à la grâce son éclat d'autrefois et mettre en pratique les idées nouvelles sur la prison sans pour autant compromettre l'efficacité de la répression. Cet objectif est rempli avec l'ordonnance du 6 février 1818, texte aux accents très généreux mais qui laisse l'administration du ministère de la Justice entièrement maître des mesures à accorder.

Texte composite, l'ordonnance du 6 février 1818 a donc des précédents multiples (chapitre 1) : son adoption et les premières années de son application révèlent que le ministère de la Justice entend faire de ces grâces un usage suffisamment limité pour atténuer les critiques qui s'expriment à leur égard (chapitre 2).

Chapitre 1. Les précédents à l'ordonnance du 6 février 1818

L'ordonnance du 6 février 1818 qui institue des grâces solennelles régulières destinées à récompenser la bonne conduite des détenus n'est pas un dispositif absolument inédit en 1818. Depuis le rétablissement du droit de grâce le 16 thermidor an X (4 août 1802), diverses mesures de grâces générales à destination de prisonniers sont envisagées. Ces expériences, cependant, ne sont guère concluantes et les leçons qui en sont tirées ont un effet sur les dispositions adoptées en 1818.

L'usage de grâces régulières à destination de prisonniers militaires apparaît dès l'année qui suit le rétablissement du droit de grâce avec l'arrêté du 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803). Entre 1811 et 1813, il est envisagé d'accorder des grâces en nombre aux détenus des prisons de Hollande après le rattachement de ce pays à la France. À la Restauration, en 1814, des grâces régulières doivent récompenser les jeunes détenus méritants de la « prison d'essai » créée par des ordonnances du 18 août et du 9 septembre 1814. Enfin, en 1816, à l'occasion du mariage du duc de Berry, héritier du trône, des mesures exceptionnelles de grâces à destination des prisonniers de la région parisienne sont projetées. Ces différents épisodes, chacun à leur manière, peuvent être considérés comme des précédents à l'ordonnance du 6 février 1818.

Le terme de « précédent » n'est pas utilisé dans son sens juridique pour signifier qu'une décision judiciaire s'impose aux décisions ultérieures, mais dans son sens plus commun de « fait antérieur qui permet d'éclairer un fait postérieur analogue »¹²¹. Les différents épisodes de grâces à destination des prisonniers qui interviennent sous le premier Empire et dans les débuts de la restauration éclairent en effet les circonstances de la naissance de l'ordonnance du 6 février 1818. La notion de « précédent » diffère de celle de « modèle ». Le « modèle », déduit d'un système juridique par la caractérisation de quelques traits majeurs, peut être l'objet d'une imitation volontaire par emprunts, ajouts ou acculturations¹²². Or, l'ordonnance du 6 février 1818 ne cherche pas explicitement à reproduire ces différents précédents même si l'expérience qui en est tirée influe sur ses dispositions. Cependant, certains des précédents sont eux-mêmes inspirés par des modèles, c'est-à-dire qu'ils cherchent à imiter un système juridique étranger ou antérieur :

¹²¹ A. REY (dir.), *Dictionnaire culturel de la langue française*, Le Robert, Paris, 2005, t. III, p. 1995.

¹²² Cette définition est inspirée de celle proposée par Sylvain Soleil dans son ouvrage sur le modèle juridique français dans le monde. « Pour les juristes, les mots "modèle juridique" qualifient ainsi, d'un côté, un système juridique type que l'on réduit à quelques traits majeurs et que l'on différencie d'autres modèles... D'un autre côté les mots "modèle juridique" qualifient un système juridique qui sert de modèle qui est imité qui suscite des greffes, des emprunts, des réceptions, des transferts, des transpositions, des acculturations... certains modèles ont été transplantés à l'étranger, avec ou sans contrainte. Dans la réalité les deux significés se rejoignent. Dès qu'une commission de réforme, un législateur ou un auteur de doctrine se mettent au travail, ils identifient plusieurs modèles de référence, qu'ils simplifient et différencient les uns des autres, pour en comprendre les avantages et les inconvénients. » S. SOLEIL, *Le modèle juridique français dans le monde. Une ambition, une expansion*, Paris, IRJS Éditions, 2014, p. 8-9.

le système pénitentiaire américain inspire les ordonnances du 18 août et 9 septembre 1814, et la grâce solennelle d'Ancien Régime est le modèle des grâces envisagées pour le mariage du duc de Berry. Il existe donc des modèles qui inspirent les précédents à l'ordonnance du 6 février 1818. La période du début du XIX^e siècle est riche en nouveautés institutionnelles et juridiques soumises à une importante circulation¹²³.

Le début du XIX^e siècle en France est également un moment de structuration de l'exercice du droit de grâce. Sur le plan juridique, les caractéristiques de la grâce, qui se différencie de l'amnistie, se précisent. Sur le plan administratif, le ministère de la Justice s'organise pour assurer le rôle de conseil en matière de grâces. Une division spécialisée dans les grâces est créée au cours de l'an XII (1802-1803) au ministère de la Justice. En 1809, les grâces sont rattachées à la division criminelle dont elles deviennent un des bureaux. À la Restauration, la charte ne confère plus au ministre de la Justice de fonction en rapport avec le droit de grâce, mais la pratique et la permanence des structures administratives spécialisées font que le ministère de la Justice joue toujours un rôle majeur dans l'exercice de ce droit. Dans le même temps, la division criminelle prend le nom de direction des affaires criminelles et des grâces et le bureau des grâces lui demeure rattaché. Effet remarquable de la permanence de l'administration malgré les changements de régime, le chef de la division criminelle, Jean-Marie Legraverend¹²⁴, devient le premier directeur des affaires criminelles et des grâces en 1814 et conserve ce poste jusqu'en 1821. Les archives révèlent que ce haut fonctionnaire joue un rôle déterminant dans les différents épisodes qui jalonnent les débuts de la grâce à destination des prisonniers. Son action à la tête du service qui chapeaute les grâces fait le lien entre la période de l'Empire et celle de la Restauration. De plus, Legraverend, outre ses fonctions dans l'administration du ministère de la Justice, est l'auteur de plusieurs traités et manuels qui font autorité.

Il paraît donc judicieux de s'attarder d'abord sur la personnalité et la carrière de Legraverend et de s'appuyer sur ses écrits pour analyser les précédents à l'ordonnance du 6 février 1818. Bien que peu nombreuses, les indications qu'il fournit dans ses ouvrages apportent en effet un éclairage précieux sur les premières grâces régulières ou accordées en nombre à des détenus à l'époque de l'Empire (section 1).

On peut ensuite relever deux importants précédents à l'ordonnance du 6 février 1818 dans les premières années de la Restauration. Tout d'abord, les ordonnances du 18 août et 9 septembre 1814 contiennent des dispositions en faveur de la grâce inspirées par la philanthropie du duc de La Rochefoucauld-Liancourt : cet élan généreux est cependant interrompu par l'atmosphère répressive des débuts de la seconde Restauration. Ensuite, en 1816, le directeur Legraverend obtient que les mesures solennelles en faveur des prisonniers de Paris envisagées pour le mariage du duc de Berry soient abandonnées. Cette

¹²³ J. HAUTEBERT, S. SOLEIL (dir.), *Modèles français, enjeux politiques et élaboration des grands textes de procédure en Europe*, 2 vol, Paris, Éditions juridiques et techniques, 2007-2008.

¹²⁴ Le nom de Legraverend était parfois orthographié en deux parties, Le Graverend, au XIX^e siècle. Nous avons retenu la graphie moderne, celle qui est utilisée sur les plaques des rues à son nom à Paris et à Rennes.

impossibilité du retour de la grâce solennelle d'Ancien Régime conjuguée avec les tentatives sans lendemain de la grâce pénitentiaire de 1814 conduit l'administration de la Justice vers les formes nouvelles de l'ordonnance du 6 février 1818 (section 2).

Section 1. Les grâces régulières et multiples destinées aux prisonniers sous l'Empire

Il était inévitable que la grâce rencontre la question pénitentiaire rapidement après son rétablissement en 1802. D'une part, la grâce se limite désormais à l'exécution de la peine : d'autre part, depuis 1791, la détention a pris une place considérable dans l'arsenal des peines. L'aménagement des lieux nécessaires pour assurer l'exécution de la peine de détention est devenu une question importante, avec par exemple la création des maisons centrales en 1806. La grâce est le seul dispositif qui peut modifier la peine de détention dans le cours de son exécution : le développement de la prison conduit nécessairement à s'interroger sur la possibilité d'utiliser la grâce dans le système pénitentiaire.

Dès les débuts, cette interrogation naît dans le cas de grâces accordées en grand nombre ou au moins de manière régulière. La grâce individuelle donne moins l'occasion de se poser des questions générales car chaque cas y est par principe considéré comme particulier. Pour des grâces régulières ou accordées à un grand nombre de détenus, en revanche, la réflexion sur la détention se développe précisément parce que celle-ci est l'élément commun à ces grâces multiples. C'est donc au moment où des grâces régulières sont mises en place pour les condamnés militaires en 1803, ou encore quand le ministère de la Justice envisage de nombreuses grâces dans les prisons de la Hollande rattachée à la France entre 1811 et 1813, que le rôle pénitentiaire de la grâce est explicitement questionné.

L'effet rédempteur de la détention ne joue pas un rôle essentiel dans les motifs pour lesquelles ces grâces sont instituées : mais la réflexion sur les rapports entre grâce et détention y est posée par la force des choses et alimente, au sein de l'administration du ministère de la Justice, une analyse qui s'avère déterminante au moment de l'adoption de l'ordonnance du 6 février 1818. Il est donc particulièrement utile de se reposer, pour évoquer les prémisses de la grâce pénitentiaire sous l'Empire, sur les observations laissées par un acteur essentiel de cette administration : Jean-Marie Legraverend (§1). Les réflexions du premier directeur des affaires criminelles et des grâces invitent à examiner de près l'épisode des grâces envisagées dans les prisons de Hollande lors du rattachement à la France (§2).

§1. Les grâces destinées aux prisonniers sous l'Empire vues par un acteur majeur de l'administration du ministère de la Justice

S'il faut remonter à la période du premier Empire pour trouver des précédents à une ordonnance imprégnée de l'esprit monarchique et chrétien de la Restauration, c'est parce qu'une partie de la haute fonction publique fait le lien entre les deux régimes. Le cas de Legraverend, emblématique premier directeur des affaires criminelles et des grâces, demeuré en poste malgré trois changements successifs de régime en deux ans – la première Restauration, les Cent-Jours et la seconde Restauration –, est caractéristique de la continuité de l'organisation de l'État. Legraverend est également l'auteur de traités juridiques qui font autorité à son époque. La carrière du premier directeur des affaires criminelles et des grâces s'étend de l'Empire à la Restauration (A), ce qui donne à Legraverend le temps nécessaire pour alimenter ses réflexions sur les prémisses de l'usage pénitentiaire de la grâce (B).

A. Legraverend, premier directeur des affaires criminelles et des grâces

À de très nombreux égards, Jean-Marie Legraverend apparaît comme un personnage clé du moment de l'élaboration de l'ordonnance du 6 février 1818 et des premières années de son application. Il paraît donc judicieux de faire une présentation complète de la carrière, débutée sous l'Empire et achevée sous Louis XVIII, de ce haut fonctionnaire (1), avant de s'interroger plus précisément sur ses fonctions en matière de grâces (2).

1. Une carrière exemplaire

La carrière de Legraverend, qui s'étend de l'Empire à la Restauration, est exemplaire de la continuité de l'État et de l'importance de la haute administration. Ce haut fonctionnaire (a) est également un jurisconsulte célèbre de son temps (b).

a. Un haut fonctionnaire du Directoire à la Restauration.

La carrière de Jean-Marie Emmanuel François Legraverend se confond avec celle de l'administration du ministère de la Justice après la période révolutionnaire. Jean-Marie Legraverend, né le 8 mai 1776 à Rennes, fils d'un avocat, est d'abord entré dans

l'administration départementale d'Ille-et-Vilaine avant de rejoindre l'administration centrale de la Justice¹²⁵. Son nom apparaît pour la première fois dans l'*Almanach national de France* de l'an V¹²⁶, où il est indiqué qu'il est un des six « adjoints » du chef de la division criminelle, Oudart. L'*Almanach* pour l'an IV, où son nom n'est pas mentionné parmi les fonctionnaires du ministère¹²⁷, étant paru le 26 ventôse an IV (16 mars 1796), et celui pour l'an V le 28 nivôse an V (17 janvier 1797), c'est donc entre ces deux dates que Legraverend a rejoint le ministère. Legraverend est âgé d'environ vingt ans lorsqu'il est nommé adjoint au chef de division. Il garde ce titre d'adjoint jusqu'à l'an XII où il devient, suite à une réorganisation de l'administration, le chef du premier bureau de la division des « matières criminelles et de la police administrative » : il est cependant difficile de dire si ce changement de titre est le signe d'une promotion, ou si le chef de bureau n'est, d'un point de vue hiérarchique, que l'équivalent de l'ancien adjoint du chef de division. Enfin, sa nomination à la tête de la division criminelle intervient entre le 24 juin 1811, date de la parution du dernier Almanach qui le désigne comme chef du « bureau de la justice criminelle »¹²⁸, et le 11 mai 1812, date de parution de l'*Almanach Impérial* pour 1812¹²⁹. Si l'on en croit Durand-Barthez, les postes de chef de la division civile et de la division criminelle ne sont pas utilisés par le ministre de la Justice pour les donner à ses amis politiques, mais reviennent à des techniciens expérimentés : Legraverend est déjà connu pour son premier ouvrage, le *Traité de procédure criminelle devant les tribunaux militaires et maritimes*¹³⁰, paru en 1808. Durand-Barthez le qualifie de « jurisconsulte célèbre »¹³¹.

Lors de la première Restauration, la division criminelle est rebaptisée direction des affaires criminelles et des grâces et Legraverend en devient le premier directeur. La Restauration n'est pas un pur et simple retour à l'Ancien Régime, et c'est justement dans l'organisation même de l'État que la continuité avec l'Empire est la plus frappante. Comme l'écrit Rudolf Von Thadden, « dans les domaines de l'administration et de la magistrature, on avait choisi implicitement de laisser les choses telles qu'on les avait trouvées, de garder l'organisation napoléonienne »¹³². Les velléités de décentralisation et de retour aux « libertés » de l'ancienne monarchie manifestées par les ultra-royalistes seront incapables de s'opposer à cet état de fait. Conserver l'administration héritée de l'Empire, c'est également conserver les principes qui la guident et une partie des hommes qui la servent. Les attributions et l'organisation interne des ministères en divisions, directions et bureaux demeurent intactes, moyennant parfois quelque changement de nom. Pour le ministère de

¹²⁵ A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français*, Paris, Bourloton, 1889, t. IV, p. 73.

¹²⁶ Alm. an V, Paris, Testu, 1797, p. 70.

¹²⁷ Alm. an IV, Paris, Testu, 1796, p. 68-70.

¹²⁸ Alm. 1811, Paris, Testu et Cie, 1811, p. 193.

¹²⁹ Alm. 1812, Paris, Testu, 1812, p. 198.

¹³⁰ J.-M. LEGRAVEREND, *Traité de la procédure criminelle devant les tribunaux militaires et maritimes de toute espèce*, Paris, Imprimerie de Valade, 1808, 2 vol.

¹³¹ P. DURAND-BARTHEZ, *Histoire des structures du Ministère de la justice. 1789-1945*, Paris, Presses universitaires de France, 1973, p. 30.

¹³² R. VON THADDEN, *La centralisation contestée. L'administration napoléonienne, enjeu politique de la Restauration (1814-1830)*, Arles, Actes Sud, 1989, p. 92.

la Justice, la continuité entre l'Empire et la Restauration est presque totale. Les seuls changements sont formels et tiennent au rétablissement des titres de Chancelier et de garde des Sceaux, « symboliques de l'Ancien Régime ». Cependant, « ni les fonctions du ministre, ni les structures du ministère n'ont été réellement affectées »¹³³. Même après les Cent-Jours, l'épuration des serviteurs de l'État reste modérée et aucune mesure générale d'exclusion n'est prise¹³⁴.

Parfait exemple de cette mansuétude, Legraverend est élu le 12 mai 1815 représentant de l'arrondissement de Rennes à la chambre des Cent-Jours, où il ne joua, selon le *Dictionnaire des Parlementaires*, qu'un rôle effacé¹³⁵. Loin d'être sanctionné pour cette participation à l'éphémère régime napoléonien, Legraverend retrouve la direction des affaires criminelles et des grâces au retour du Roi et la conserve jusqu'en 1822. Par ailleurs, il est nommé au Conseil d'État en 1819 en qualité de maître des requêtes en service extraordinaire et prend sa retraite du Conseil d'État en 1824, époque à laquelle il se fait inscrire sur le tableau des avocats et ouvre un cabinet de consultation¹³⁶. Même après son retrait du service, Legraverend est un spécialiste reconnu du droit criminel¹³⁷. Il décède en 1827.

b. Un jurisconsulte reconnu

Le travail de Legraverend comme jurisconsulte et sa carrière de haut fonctionnaire sont étroitement mêlés : son expérience à la division criminelle du ministère de la Justice nourrit les traités qu'il rédige¹³⁸ et, en retour, la reconnaissance que ses travaux lui procurent joue sans doute un rôle dans la promotion qui fait de lui le chef de la division criminelle. Ses deux ouvrages les plus célèbres, et plusieurs fois réédités, sont des traités de législation qui ont pour objectif premier d'être des outils à la disposition des professionnels du droit.

Paru en 1808, le *Traité de procédure criminelle devant les tribunaux militaires et maritimes de toutes espèces*¹³⁹ a pour ambition d'offrir un manuel pratique qui serve aux juges militaires en compilant, de manière raisonnée, les textes qui régissent la procédure des tribunaux militaires et maritimes. Dédié au Grand Juge, ministre de la Justice, l'ouvrage met à la

¹³³ P. DURAND-BARTHEZ, *Histoire des structures du Ministère de la justice*, op. cit., p. 37.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 108-109.

¹³⁵ A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français*, op. cit., t. IV, p. 73.

¹³⁶ R. DRAGO, J. IMBERT, J. TULARD, F. MONNIER, *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État (1799-2002)*, Paris, Fayard, 2004, p. 284.

¹³⁷ Son cousin, Guillaume Marie Jean René Legraverend, avec lequel il ne faut pas le confondre, professeur à la faculté de droit de Rennes et élu à la chambre des députés de 1817 à 1822, siège résolument à gauche avec l'opposition libérale. A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français*, op. cit., t. IV, p. 73-74.

¹³⁸ J.-M. LEGRAVEREND, *Des lacunes et des besoins de la législation française, en matière politique et en matière criminelle ou Du défaut de sanction dans les lois d'ordre public*, op. cit. ; J.-M. LEGRAVEREND, *Observations sur le jury en France*, Paris, Imprimerie de la Cour de Cassation, 1819 ; J.-M. LEGRAVEREND, *Un mot sur le projet de loi relatif aux sacrilèges*, Paris, Béchet aîné, 1825. On notera également un ouvrage de 1825 plus allégorique mentionné dans sa notice biographique du dictionnaire des membres du Conseil d'État : *Les Coups de bec et les coups de pattes. Histoire abrégée, rapide et légère du peuple ornithorien*. R. DRAGO, J. IMBERT, J. TULARD, F. MONNIER, *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État (1799-2002)*, Paris, Fayard, 2004.

¹³⁹ J.-M. LEGRAVEREND, *Traité de la procédure criminelle devant les tribunaux militaires et maritimes de toute espèce*, op. cit.

portée des juges militaires tout ce qui leur est nécessaire pour exercer leurs prérogatives¹⁴⁰. Comme dans toute œuvre de ce genre, le travail de l'auteur ne s'est pas limité à la compilation des sources législatives, mais a demandé un effort de rationalisation et de clarification de l'ordre de présentation des textes¹⁴¹ : le projet est de créer un « manuel raisonné et fondé sur les lois » de la justice militaire. Legraverend fait un travail de compilation et de rationalisation pour présenter des textes alors épars et qui ne seront rassemblés dans un Code de justice militaire qu'en 1857.

Le *Traité sur la législation criminelle*, paru en 1816¹⁴² et réédité constamment par la suite¹⁴³, est également dédié au ministre de la Justice à l'époque de sa publication, Dambray, et poursuit pour le droit criminel le même objet que le *Traité* de 1808 pour la procédure militaire : il s'agit de réunir « sous un plan méthodique et raisonné des notions éparses dans une foule de lois et dans la jurisprudence des cours souveraines ». Ce traité comprend un chapitre, numéro XVIII, consacré au droit de grâce, et qui expose de manière très complète la nature, l'étendue et les procédures telles qu'elles se sont fixées depuis le rétablissement de 1802. Cette présentation évoque le rôle de la haute administration du ministère de la Justice dans l'exercice concret de ce droit, en signalant que les recours en grâces sont examinés dans le « département » du ministre de la Justice¹⁴⁴.

En tant que chef de la division criminelle puis directeur des affaires criminelles et des grâces, Legraverend est, entre 1811 et 1822, le principal responsable de cet examen des recours en grâce par le département de la Justice. Les archives et les témoignages de cette époque nous fournissent un certain nombre d'indications pour comprendre quels sont ses pouvoirs en la matière et pour décrire la manière dont il s'acquitte de cette tâche.

2. Legraverend et l'exercice du droit de grâce

La création des structures d'un État moderne s'est accompagnée de l'expansion d'une haute fonction publique dont le rôle officiel est de seconder le ministre dans son travail d'administration, mais dont le pouvoir est en réalité très important : investi de la confiance de son ministre, le chef d'administration centrale agit en son nom et bien

¹⁴⁰ « [...] Le militaire français, plus accoutumé à se battre qu'à rendre des jugements [...] rencontre mille difficultés lorsqu'il est appelé à se prononcer sur le sort de ses camarades ; et cette vérité si palpable, dont j'ai souvent eu l'occasion de me convaincre, m'a donné l'idée de présenter, dans un seul cadre, tout ce qu'il importe le plus aux juges militaires et maritimes de connaître. » *Ibid.*, p. VIII.

¹⁴¹ « Je me suis attaché à mettre beaucoup d'ordre et de clarté dans l'exposé des règles. » *Ibid.*, p. X.

¹⁴² J.-M. LEGRAVEREND, *Traité de la législation criminelle en France*, Paris, Imprimerie Royale, 1816, 2 vol.

¹⁴³ J.-M.E. LEGRAVEREND, *Traité de la législation criminelle en France*, 2^e éd., Paris Rouen, Aimé Bechet, 1825, 2 vol. ; J.-M.E. LEGRAVEREND, *Traité de la législation criminelle en France*, 3^e éd. revue sur les notes manuscrites de M. Legraverend par J.B. Duvergier, Paris, Vve C. Béchet, 1830, 2 vol.

¹⁴⁴ « Les recours en grâce, adressés le plus souvent au ministre de la justice, soit directement, soit par le renvoi que lui en fait faire Sa Majesté, sont examinés dans son département, ainsi que l'indique la division des bureaux de ce ministère. Les pièces de la procédure, les renseignements recueillis auprès des magistrats qui ont pu connaître les circonstances de l'affaire, les mémoires du condamné, les témoignages produits par lui ou en sa faveur, e.t.c., deviennent l'objet de l'examen du ministre, et sont les éléments naturels du rapport qu'il soumet au roi. » J.-M. LEGRAVEREND, *Traité de la législation criminelle en France*, op. cit., 3^e éd., t. II, p. 750.

souvent en lieu et place de celui-ci. Ce rôle nouveau de la haute administration n'est pas limité au domaine de la grâce, mais il est particulièrement frappant dans ce cas (a). La manière dont Legraverend rédige ses rapports à l'intention de son ministre de tutelle jette un éclairage à la fois sur la personnalité de ce haut fonctionnaire et sur sa marge de manœuvre dans le domaine de la grâce (b).

a. Le rôle nouveau de la haute administration

L'importance prise par le chef de la division criminelle puis directeur des affaires criminelles et des grâces dans les différentes décisions qui vont jalonner le parcours qui aboutit à l'ordonnance du 6 février 1818 est représentative du rôle que joue désormais la haute administration dans la conduite des affaires de l'État. Cet aspect n'échappe pas aux contemporains. C'est très précisément dans les années 1820 que l'on s'avise que celle-ci est parfois plus puissante que les ministres eux-mêmes, le plus souvent pour le déplorer¹⁴⁵. Cette bureaucratisation de l'action gouvernementale, décrite par Clive Church comme la conséquence de la Révolution et de la guerre¹⁴⁶, est un acquis durable.

Une telle bureaucratisation est particulièrement frappante dans le domaine de l'exercice du droit de grâce qui est, rappelons-le, un droit personnel du chef de l'État et qui ne peut se déléguer. L'action du directeur des affaires criminelles et des grâces en la matière se fait au nom de son ministre de tutelle dont le rôle de conseil en matière de grâces n'est, depuis 1814, plus prévu par un texte mais découle de la pratique. C'est donc en vertu d'une pratique – celle qui permet aux directeurs d'administration centrale d'agir au nom de leur ministre de tutelle –, elle-même au service d'une autre pratique – celle qui donne au ministre de la Justice un rôle de conseil dans l'attribution des grâces – que le directeur des affaires criminelles et des grâces se voit reconnaître une place majeure dans l'instruction des dossiers de grâce.

À l'exception des grâces des condamnés à mort, pour lesquelles le ministre de la Justice et le chef de l'État s'impliquent personnellement, et des grâces que le chef de l'État peut décider, de son propre mouvement, de vouloir accorder¹⁴⁷, le directeur des affaires criminelles et des grâces est le plus souvent le véritable décisionnaire. Il est lui-même aidé par des rédacteurs et le chef du bureau des grâces dont il supervise le travail quotidien. De plus, et c'est peut-être le plus important, il est, en tant qu'expert, celui qui formule au nom du ministre les réponses aux questions juridiques relatives à l'exercice de ce droit. Lorsqu'il

¹⁴⁵ L'ouvrage de Ymbert consacré aux « mœurs administratives » paraît en 1825. J.-G. YMBERT, *Mœurs administratives*, Paris, Ladvocat, 1825, t. I.

¹⁴⁶ C.H. CHURCH, *Revolution and red tape. The French ministerial bureaucracy 1770-1850*, Oxford, Clarendon press, 1981, p. 71.

¹⁴⁷ « Lorsque le roi manifeste spontanément sa volonté d'indulgence envers un condamné, le ministre secrétaire d'État au département de la Justice n'a d'autre chose à faire qu'à régulariser la décision du roi, en rédigeant les lettres qui contiennent l'expression de sa volonté royale. Mais ce cas est le moins ordinaire ». J.-M. LEGRAVEREND, *Traité de la législation criminelle en France*, *op. cit.*, 3^e éd., t. II, p. 755.

s'agit de mettre en place un dispositif nouveau, comme c'est le cas sous l'Empire ou la Restauration ou encore au moment de l'adoption de l'ordonnance du 6 février 1818, ses compétences lui donnent une autorité certaine pour donner un avis sur les mesures envisagées.

Pour autant, un chef de division ou un directeur est un haut fonctionnaire qui doit servir le ministre et le gouvernement avec fidélité, et toutes ses décisions sont par principe soumises à l'approbation du supérieur au nom duquel elles sont rendues. Il s'agit donc d'un équilibre subtil entre d'un côté l'autorité légitime du ministre et de l'autre la compétence des fonctionnaires de son département. Lorsque le chef de division ou le directeur est un homme à l'expertise reconnue, comme c'est le cas de Legraverend, sa parole a davantage de poids sans que pour autant elle puisse s'imposer au ministre : il peut le convaincre, mais non le contraindre.

Les attributions du chef de la division criminelle puis directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice sont vastes et ne concernent pas que l'exercice du droit de grâce¹⁴⁸. Cependant, les grâces occupent, sans aucun doute, une place importante pour ces hauts fonctionnaires, ce dont témoigne Legraverend¹⁴⁹. Il est donc utile de s'attarder sur les documents qui, dans les archives du ministère de la Justice, donnent un aperçu de la manière dont Legraverend procède dans le domaine de la grâce, et surtout comment, exerçant cette responsabilité au nom du ministre de la Justice, il obtient la confiance de ce dernier. Deux exemples choisis à l'époque de la Restauration, permettent de mieux cerner l'état d'esprit de ce serviteur de l'État.

b. L'action du directeur en matière de grâce

Deux exemples concernant des grâces individuelles, l'un en 1815, l'autre en 1818, ont conduit Legraverend à exprimer son opinion dans des rapports destinés au ministre de la Justice. Dans le premier cas, Legraverend est confronté à une demande de confirmation de grâce en faveur du dénommé Maurel Bonnard, un escroc condamné à plusieurs reprises pour des faux qui lui ont permis, entre autres, de détourner près de 600 000 francs en 1793. Or, détenu au bagne de Brest, Maurel Bonnard a bénéficié d'une grâce accordée par le duc d'Angoulême qui, à l'exemple des entrées princières de l'Ancien Régime¹⁵⁰, n'a pas hésité en arrivant à Brest à faire libérer des forçats de sa propre

¹⁴⁸ Le changement de nom en 1814 n'affecte pas les attributions de la direction des affaires criminelles et des grâces qui demeure chargée, en plus des grâces, du suivi de la justice criminelle et de la police correctionnelle, de la correspondance avec la Cour de Cassation, des demandes d'extradition, des questions relatives aux tribunaux militaires et maritimes. Alm. 1813, et Alm. 1814 et 1815.

¹⁴⁹ « Pendant que j'étais chargé de la direction des affaires criminelles et des grâces, j'ai toujours regardé comme la plus précieuse de mes attributions la préparation du travail des grâces. » J.-M. LEGRAVEREND, *Des lacunes et des besoins de la législation française, en matière politique et en matière criminelle ou Du défaut de sanction dans les lois d'ordre public*, Béchét aîné, 1824, p. 220, note 3.

¹⁵⁰ Les exemples sont nombreux, au Moyen-Âge, de libération des prisonniers lors de la première entrée princière dans la ville : ainsi, Philippe le Bon, lors de son retour à Dijon en 1422 comme duc de Bourgogne après l'assassinat de Jean sans Peur, est-il

initiative¹⁵¹. Cependant, la Charte du 4 juin 1814 réserve au roi seul, et non à un prince, la possibilité d'accorder une grâce. Une fois libéré après l'intervention du duc d'Angoulême, Legraverend insiste sur le fait que Maurel aurait dû recevoir une confirmation de sa grâce par le roi¹⁵². Legraverend ne peut évidemment s'opposer ouvertement à la volonté du roi ou du ministre, mais il met tout son zèle à les convaincre de ne pas confirmer l'initiative du duc d'Angoulême et de renvoyer Maurel au bagne, ce qui est finalement obtenu¹⁵³. Le rapport qui est cité ici est loin d'être la seule pièce concernant Maurel Bonnard conservé dans les archives : ses recours en grâces et ceux de ses proches, tant auprès de l'Empereur que des différents membres de la famille royale à la Restauration, sont innombrables. Legraverend, persuadé de sa culpabilité, reste inébranlable. En 1815, le ministre de la Justice, Dambray, se range à l'avis de son directeur pour refuser la confirmation de la grâce. Trois ans plus tard, en 1818, certains auteurs dénoncent encore l'injustice dont Maurel serait victime¹⁵⁴. Cette affaire révèle que le directeur des affaires criminelles et des grâces n'hésite pas, s'il l'estime nécessaire, à critiquer les décisions d'un membre important de la famille royale.

Le second exemple concerne, au contraire, un cas où Legraverend, convaincu de la trop grande sévérité d'une peine à l'égard d'un condamné, conclut dans le sens de la commutation de la peine et, à cette occasion, développe une relation personnelle avec le chef de file de l'opposition libérale, Benjamin Constant. Ce dernier a déjà rencontré Legraverend à l'occasion du recours en grâce d'un autre condamné à mort, Wilfrid Régnault¹⁵⁵. Mais l'affaire qui semble les rapprocher fait suite à la condamnation à mort par la cour d'assises de Saint Omer d'un serrurier, Charles Lainé, pour avoir fabriqué une douzaine de fausses pièces de monnaie assez grossières à l'instigation d'un indicateur de la gendarmerie¹⁵⁶. Le public est informé en septembre 1818 par une campagne de presse de *La Minerve* du rôle joué par l'agent provocateur dans la commission de l'infraction. L'affaire Lainé connaît un retentissement moindre que l'affaire Regnault, mais elle justifie l'engagement de Benjamin Constant et d'Odilon Barrot en faveur du condamné. Très vite, le débat tourne autour de l'honneur de la gendarmerie qu'une trop grande indulgence

accueilli par « les prisonniers libérés pour fêter ce joyeux jour ». M. DEFOURNEAUX, *La vie quotidienne au temps de Jeanne d'Arc*, Paris, Hachette, 1952, p. 44.

¹⁵¹ « M. le comte de Ferrière a informé Monseigneur le chancelier de France, par sa lettre du 30 juin 1814, que S.A.R. monseigneur le duc d'Angoulême, voulant signaler son arrivée dans la ville de Brest par un acte d'humanité, de clémence et de justice, et après s'être fait faire un rapport par le Procureur du Roi, avait fait mettre en liberté six forçats du bagne de Brest, au nombre desquels étaient Maurel Bonnard. » Rapport du directeur des affaires criminelles et des grâces au ministre de la Justice du 12 août 1815, AN, BB²² 8-11.

¹⁵² « La grâce accordée à Maurel, pour produire tout son effet, aurait dû être confirmée ou régularisée par les lettres patentes du Roi, et ces lettres n'ont point été expédiées ; Monseigneur le Chancelier, d'après un rapport que j'ai eu l'honneur de lui faire le 28 janvier dernier, a cru devoir ajourner l'expédition de ces lettres ». Rapport du directeur des affaires criminelles et des grâces au ministre de la Justice du 12 août 1815, AN, BB²² 8-11.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ J.M. B., *Observations critiques sur la procédure criminelle*, Paris, Emery et Delaunay, 1818, p. 179-180.

¹⁵⁵ « Constant dit à Barrot le 8 octobre 1818 qu'il connaît personnellement Legraverend depuis l'affaire Regnault. » E. HOFMANN, *Une erreur judiciaire oubliée : l'affaire Wilfrid Regnault (1817-1818)*, Genève, Slatkine, 2009, p. 99.

¹⁵⁶ L'affaire Lainé est résumée dans l'article qu'Etienne Hofmann lui a consacré. É. HOFMANN, « L'Affaire Charles Lainé (1818), ou comment la police fabriquait un faux-monnayeur », *Criminocorpus. Figures de faux-monnayeurs du Moyen Âge à nos jours* [En ligne], décembre 2011, <http://journals.openedition.org/criminocorpus/958> (consulté le 10 septembre 2023).

envers Lainé viendrait ternir en jetant la suspicion sur ses méthodes d'enquête. Après le rejet du pourvoi, c'est de la grâce que peut venir le salut du condamné. Or, le rapport rédigé par Legraverend à l'intention de Pasquier¹⁵⁷ montre que le directeur des affaires criminelles et des grâces, loin de s'offusquer des interventions de Constant dans cette affaire, semble les approuver « comme permettant d'améliorer les institutions ou d'éviter leur dérapage »¹⁵⁸. Legraverend n'hésite pas à prendre le contre-pied de son ministre qui, à propos de l'affaire Régnault, critiquait au contraire les interventions intempestives de Barrot et Constant¹⁵⁹. Il conclut son rapport en proposant la commutation de la peine de Lainé en celle de dix ans d'emprisonnement. La grâce est acceptée par Pasquier et accordée par le Roi le 17 décembre.

Faut-il conclure, pour autant, comme le fait l'historien Etienne Hofmann, qu'il « est permis de penser que Constant et Legraverend s'étaient concertés » et qu'il « est évident que leurs idées étaient proches »¹⁶⁰ ? Une telle affirmation n'est pas nécessaire pour expliquer la position défendue par Legraverend. Le directeur des affaires criminelles et des grâces se fonde sur des éléments objectifs du dossier pour conclure en faveur de la grâce du serrurier : la condamnation à mort paraît disproportionnée au regard des circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise, c'est-à-dire suite à la provocation d'un informateur. Lainé n'est pas un faux-monnayeur chevronné, mais un pauvre diable qui s'est laissé piéger. Legraverend prend suffisamment au sérieux son rôle dans l'examen des dossiers pour lesquels une grâce est sollicitée pour ne pas se laisser détourner de ce devoir par des considérations sur l'honneur de la gendarmerie ou sur la couleur politique de ceux qui sont intervenus publiquement pour soutenir le condamné.

À l'inverse, quand Legraverend est convaincu de la nécessité de maintenir l'exécution de la peine, il n'hésite pas à se prononcer contre une mesure de grâce même quand celle-ci est appuyée par un personnage important. L'exemple de la grâce de Maurel contrebalance celle de Lainé. De plus, la proximité supposée de Legraverend avec Constant suite aux affaires Régnault et Lainé ne doit pas nous tromper. Legraverend entretient manifestement de bonnes relations avec des personnages de divers bords, et avant tout avec différents ministres de la Justice. Legraverend est attaché à une idée de l'État qui transcende les régimes qui se succèdent. Par ses fonctions et ses convictions, il incarne la continuité de l'administration au-delà des soubresauts politiques que connaît la France dans les débuts du XIX^e siècle¹⁶¹.

¹⁵⁷ Rapport dd Directeur des affaires criminelles et des grâces au ministre de la Justice du 10 novembre 1818, AN BB²¹ 244

¹⁵⁸ É. HOFMANN, « L'Affaire Charles Lainé (1818), ou comment la police fabriquait un faux-monnayeur », art. cit.

¹⁵⁹ É.-D. PASQUIER, *Mémoires du chancelier Pasquier. Histoire de mon temps*, 2^e éd., Paris, Plon, Nourrit et Cie, 1894, p. 239.

¹⁶⁰ É. HOFMANN, « L'Affaire Charles Lainé (1818), ou comment la police fabriquait un faux-monnayeur », art. cit. Etienne Hofmann ajoute, à propos de Legraverend, cette observation : « Jean-Marie-Emmanuel (1776-1827) – que l'on confond avec son cousin Guillaume-Marie-Jean-René député libéral à la Chambre et également juriste – mériterait qu'on lui consacre une monographie non seulement sur ses publications, mais sur son activité à la tête du bureau des grâces, qui a laissé de très nombreuses traces dans les archives. »

¹⁶¹ Aucun haut fonctionnaire, cependant, n'est au service d'un État abstrait, mais toujours d'un gouvernement particulier et d'un régime spécifique. Si les valeurs personnelles d'un haut fonctionnaire ne qui permettent pas, en conscience, de servir un

Les convictions de Legraverend se traduisent, dans la pratique, par un respect scrupuleux de la légalité, ce qui, en matière de grâce, lui donne une certaine liberté d'appréciation puisque c'est précisément dans cette période que la pratique permet de fixer les contours de ce droit. Sa compétence en tant que jurisconsulte lui permet de conseiller le ministre de la Justice dans un sens qui correspond à son idée de la justice, sans pour autant perdre de vue les nécessités de l'État.

C'est donc cet homme essentiel¹⁶² qui, outre son action à la tête de la direction des affaires criminelles et des grâces, a laissé des indications dans ses ouvrages de droit qui aident à reconstituer les premiers moments de la grâce pénitentiaire en France.

B. Les prémisses de la grâce pénitentiaire vues par Legraverend

Legraverend n'a pas laissé d'indications très nombreuses et encore moins d'analyses complètes sur les premières grâces destinées aux prisonniers accordées en nombre important sous l'Empire. Pourtant, il est possible de s'appuyer sur ses brèves mentions pour entreprendre l'analyse des prémisses de la grâce à destination des prisonniers sous l'Empire, car c'est à travers elle que l'on peut retracer le cheminement de la réflexion de l'administration du ministère de la Justice. Legraverend s'avère être un guide précieux pour mesurer la différence entre les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 et les premières grâces régulières destinées à des détenus, les grâces de l'arrêté 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803) (1). Il est également essentiel pour apprécier l'influence du système traditionnel des grâces en Hollande que l'administration a connu à l'époque du rattachement de ce pays à la France, car il fait un lien explicite entre celles-ci et l'ordonnance du 6 février 1818 (2).

1. Les grâces de l'arrêté 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803)

Dès 1803, un système régulier de grâces à destination des militaires déserteurs condamnés à la nouvelle peine dite « du boulet » est mis en place : ce sont les premières grâces régulières à destination de détenus qui apparaissent dans la législation française, et il est donc important de mesurer ce qu'elles ont pu apporter à l'ordonnance du 6 février 1818. Il apparaît que ces grâces, destinées à renvoyer des soldats au front, ont, tout comme les amnisties régulières de cette époque un but essentiellement utilitaire (a) : de plus, comme le révèle les observations de Legraverend, elles ne paraissent justifiées que parce

gouvernement ou un régime donné, il est de son devoir de se retirer. Legraverend fait le choix de servir avec loyauté les régimes qui se succèdent.

¹⁶² Si on a accordé autant d'importance à la figure de Jean-Marie Emmanuel Legrand, ce n'est pas pour personnaliser l'histoire des débuts de la grâce collective mais au contraire pour la dépersonnaliser. En effet, il s'agit de montrer que le type de serviteur de l'État qu'est Legraverend n'est pas une exception. Il est représentatif de la haute fonction publique naissante au début du XIX^e siècle.

qu'elles sont réservées à un type de condamnés considérés comme moins corrompus que les détenus de droit commun (b).

a. Des grâces régulières à but utilitaire

L'arrêté du 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803) est un texte important et que les historiens tiennent pour « une véritable révolution dans la législation militaire »¹⁶³. Il institue des conseils de guerre spéciaux pour juger les sous-officiers et soldats poursuivis pour le crime de désertion, ainsi que les conscrits réfractaires qui, une fois incorporés dans les dépôts spécialement créés par l'arrêté, auraient été déclarés déserteurs pour s'en être absentés. La peine des travaux forcés, jusque-là encourue pour la « désertion à l'intérieur », est remplacée par la peine des « travaux publics » pour les cas les moins graves et du « boulet » pour les autres. Les désertions à l'ennemi ou avec certaines circonstances aggravantes sont, quant à elles, punies de la peine de mort¹⁶⁴.

L'arrêté institue un système de grâces régulières et, semble-t-il, inédit. Les articles 49 pour les condamnés au boulet et 53 pour les condamnés aux travaux publics disposent en effet qu'un « inspecteur délégué à cet effet par le ministre de la guerre » passera chaque année une revue des condamnés. Cet inspecteur recueillera « tous les renseignements relatifs à la subordination, à la conduite et à l'activité dans les travaux » de chacun des condamnés, puis désignera dans son rapport au ministre « ceux qui lui paraîtront avoir des titres à l'indulgence du Gouvernement ». Le ministre de la guerre fera alors son rapport au premier Consul qui prononcera. Ce dispositif de grâces régulières même tend à s'étendre avec le temps¹⁶⁵.

Pourquoi un dispositif de grâce régulière a-t-il été intégré au sein d'un arrêté dont l'objet essentiel était la lutte contre la désertion ? Un rapport du ministre de la Guerre aux consuls révèle que la première préoccupation du gouvernement est celle de la répression du crime de désertion¹⁶⁶. La création de conseils de guerre spéciaux suivant une procédure simplifiée doit permettre un jugement immédiat du déserteur et le prononcé de peines « qui produisent un grand effet sur son âme et sur ceux qui seraient tentés de se rendre coupable du même crime »¹⁶⁷. Le rapport se montre sévère envers la politique d'indulgence

¹⁶³ A. PIGEARD, « La justice militaire sous le Consulat et le Premier Empire », *Revue Napoléon*, vol. 3, 2000, p. 9.

¹⁶⁴ Article LXVII de l'Arrêté concernant les dépôts de conscrits déclarés réfractaires, la composition et la compétence des conseils de guerre spéciaux, la procédure devant ces conseils et les peines contre la désertion, 19 vendémiaire an XII, Bull. lois, 3^e série, t. IX, n° 320, p. 34 et s.

¹⁶⁵ Le décret impérial du 16 mars 1807 étend les dispositions des articles 49 et 53 de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII aux « militaires détenus dans les bagnes de Cherbourg et de Nice pour cause de désertion et d'insubordination ».

¹⁶⁶ « Les progrès rapides que la désertion fait chaque jour démontrent l'insuffisance de la législation actuelle. Il est généralement reconnu que ce crime n'est ni assez promptement, ni assez sévèrement réprimé. » Rapport du ministre de la Guerre aux Consuls relatif à l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, non daté, SHD., GR 18 C 83.

¹⁶⁷ *Ibid.*

menée jusque-là, jugeant qu'on a « beaucoup trop accordé d'amnistie ; et ce qui a été fait à cet égard entretient dans l'opinion désastreuse qu'il en sera encore accordé »¹⁶⁸.

En effet, de la levée en masse de février 1793 à la loi Jourdan-Delbrel du 19 fructidor an VI (5 septembre 1798), la politique de conscription ne cesse de s'étendre pour faire face aux besoins en hommes des guerres de la Révolution et de l'Empire. La résistance à ces mesures a été croissante¹⁶⁹. La justice militaire, seule compétente pour juger les déserteurs, ne peut enrayer le phénomène qui prend, par moments, des proportions inquiétantes¹⁷⁰. L'inefficacité de la répression oblige le gouvernement à tenter, par la clémence, de faire revenir sous les drapeaux les déserteurs et conscrits réfractaires, sans que les résultats ne soient probants. Le recours aux amnisties destinées aux déserteurs ou aux conscrits réfractaires est régulier : après le vote de la loi Jourdan-Delbrel en 1798 et jusqu'en 1810, on n'en compte pas moins de six¹⁷¹ qui ne font que prolonger celles de la Révolution¹⁷². Ces amnisties ont un but avant tout utilitaire. Elles essayent d'obtenir par la clémence ce que la répression ne suffit pas à assurer. Pourtant, comme l'écrit Philippe Sturmél, aucune mesure ne semble véritablement efficace¹⁷³.

Le rapport du ministre de la Guerre prévoit donc d'intégrer la mesure d'indulgence dans le texte même du décret plutôt que d'accorder des amnisties au coup par coup : la clémence doit même servir à récompenser la surveillance de ses codétenus par le condamné. Le rapport propose en effet de répartir les détenus en escouades de 7 à 9 individus et de prévoir que « les individus d'une escouade dans laquelle il n'y a eu aucune évasion pendant un temps déterminé obtiendront une remise sur la durée de leur peine ; et, au contraire cette durée sera augmentée en raison de chaque évasion »¹⁷⁴.

Bien que non retenue dans la version finale de l'arrêté, ne serait-ce que parce qu'il n'est pas possible « d'aggraver » une peine par une décision administrative, cette disposition est révélatrice de l'état d'esprit dans laquelle la clémence est intégrée dans le dispositif. Il n'est pas question de rachat de la faute, de rédemption ou d'amendement d'inspiration chrétienne : la « réduction de peine » – le terme de « grâce » lui-même n'est pas employé dans le texte de l'arrêté, bien que la nature juridique de la mesure ne fasse pas débat – s'intègre dans un système de récompenses et de punitions propre à une discipline strictement militaire. La grâce, fruit de la nécessité de renvoyer des hommes au front, permet de moduler l'usage de la clémence. Le recours à la grâce n'est pas une

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ A. PIGEARD, « La conscription sous le Premier Empire », *Revue du Souvenir Napoléonien*, vol. 420, 1998, p. 3-20.

¹⁷⁰ A. PIGEARD, « La justice militaire sous le Consulat et le Premier Empire », art. cit.

¹⁷¹ A. PIGEARD, *La loi Jourdan-Delbrel du 19 fructidor an VI. Application et évolution en France du 5 septembre 1798 au 4 juin 1814*, thèse de doctorat en droit dactyl., Université de Bourgogne, 1997, p. 256.

¹⁷² Un décompte à partir des dossiers conservés au Service Historique de la Défense sous la cote 18 C 83, et qui ne prétend pas à l'exhaustivité, permet de relever l'existence d'au moins sept ordonnances, lois ou décrets d'amnistie concernant la désertion entre 1789 et l'an VI.

¹⁷³ P. STURMEL, *Justice et discipline militaires sous la Révolution et l'Empire. La dixième division militaire*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Toulouse I, 1998, p. 219.

¹⁷⁴ Rapport du ministre de la Guerre aux Consuls relatif à l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, non daté, SHD, GR 18 C 83.

atténuation de la répression, mais plutôt une tentative de rendre la répression plus efficace et l'essentiel est la nécessité de faire revenir le maximum de soldats en première ligne.¹⁷⁵

Le nombre des grâces militaires accordées suivant les dispositions de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII augmente avec le temps. Ainsi, ce ne sont pas moins de « 741 condamnés aux travaux publics ou aux boulets »¹⁷⁶ qui sont graciés le 6 février 1812. Quelques mois plus tard, le 28 mai, 921 d'entre eux bénéficient de la même mesure¹⁷⁷. Pourtant, les déserteurs et insoumis ne cessent de se multiplier, y compris parmi ceux qui ont déjà fait l'objet d'une mesure de clémence. Un rapport de juin 1812 déplore que le nombre de déserteurs qui récidivent après une grâce ou une amnistie ne cesse de s'accroître, ce qui laisse croire que « la plupart de ces hommes auxquels Votre Majesté a daigné pardonner étaient peu dignes de la faveur qu'on leur a faite en les retirant promptement des ateliers ou des dépôts de réfractaires pour les mettre dans les rangs des militaires »¹⁷⁸. Dans les derniers temps, le régime napoléonien ne parvient plus à enrôler suffisamment de troupes pour soutenir l'effort de guerre, ce qui le conduit à recourir à des méthodes répressives extra-légales¹⁷⁹.

Malgré cet échec relatif, le dispositif de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII marque l'entrée en droit français de grâces régulières accordées à des prisonniers, et permet de lier la clémence à l'attitude des condamnés durant leur période de détention. La subordination, la bonne conduite et l'ardeur au travail peuvent ainsi être pris en compte pour le choix des déserteurs qui seront graciés et renvoyés vers le front, là où l'amnistie, pour remplir le même objet, doit agir de manière indistincte.

Malgré leur but avant tout utilitaire, les grâces de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII paraissent constituer une forme de précédent de l'ordonnance du 6 février 1818. Dans un de ses ouvrages, Legraverend attire cependant l'attention sur une différence essentielle entre les deux dispositifs.

¹⁷⁵ Cet objectif se vérifie également en dehors des grâces régulières de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII. Dans un rapport adressé à l'Empereur et au ministre de la Justice, le ministre de la Marine demande la clémence pour 86 marins français repris sur des bâtiments ennemis et qui, au terme de l'article 75 du Code pénal, encourent la peine de mort pour avoir porté les armes contre la France. Le ministre de la Marine ne vient pas « solliciter une grâce générale », dont il sait qu'elle ne serait pas admise, mais demande que le nombre des poursuites et des exécutions soit limité « à ce qu'exige la nécessité de quelques exemples ». Parmi les raisons invoquées pour cette indulgence, il en est une qui résume le sens de la politique des grâces régulières militaires : « À ces considérations qui se rapportent aux individus, je puis ajouter, et l'intérêt de mon département m'y engage, qu'au moment où la navigation française, gênée dans son essor et dans ses développements, ne peut fournir à l'inscription maritime que de faibles ressources, la conservation de plus de 80 hommes de mer est importante. » Rapport du ministre de la Marine à l'Empereur du 21 octobre 1812, AN, BB²² 8-11.

¹⁷⁶ E. PICARD, L. TUETÉY, *op. cit.*, vol. 5, p. 132.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 392.

¹⁷⁸ Rapport du directeur général de la conscription militaire à l'Empereur du 1^{er} juin 1812, AN, AF^{IV} 1374.

¹⁷⁹ « Cette absence de résultat oblige le gouvernement à user alternativement de la sévérité et de l'indulgence, comme si le régime dépassait perpétuellement les limites du raisonnable et s'empressait de réparer ses excès. Et ce jeu incessant, au lieu de porter ses fruits, alimente l'insoumission, car les conscrits ont accoutumé d'attendre les prochaines amnisties. Cet échec patent va obliger le gouvernement à recourir à des moyens d'un autre âge, les garnissaires, associés à la fin de l'Empire à des colonnes mobiles, mais également à des moyens illégaux, l'arrestation des pères et mères des insoumis. » P. STURMEL, *Justice et discipline militaires sous la Révolution et l'Empire*, *op. cit.*, p. 219.

b. Des grâces réservées aux déserteurs de l'armée

Legraverend évoque les grâces de l'arrêté dans son *Traité de la procédure criminelle devant les tribunaux militaires et maritimes*. Bien que l'organisation des prisons maritimes ou militaires n'entre pas dans l'objet de son étude, il consacre un paragraphe aux grâces régulières :

Par un acte de cette prévoyance salubre qui embrasse tout au-dehors et au-dedans de l'empire, S. M. I. et R. n'a pas voulu confondre avec les individus condamnés pour des crimes ordinaires les militaires reconnus seulement coupables de désertion, et que, malgré la sévérité qui doit être déployée dans la répression de ce crime, si contraire au point d'honneur et au caractère national du soldat français, S. M. a voulu qu'il fût passé tous les six mois des revues dans les ateliers des condamnés au boulet et aux travaux publics, et a permis à son ministre de la guerre de lui présenter des rapports en faveur de ceux des condamnés qui, par leur conduite, leur subordination et leur activité dans les travaux sembleraient mériter d'obtenir leur grâce ou un adoucissement à leur peine.¹⁸⁰

Dans ce passage, Legraverend distingue nettement les déserteurs des « individus condamnés pour des crimes ordinaires » et cette distinction justifie la mise en place d'un système destiné à accorder des mesures de clémence régulières en leur faveur. En tant que spécialiste rattaché à la division criminelle du ministère de la Justice, Legraverend a sans doute déjà eu, en 1808, l'occasion de réfléchir aux motifs qui permettent de faire preuve de clémence envers les condamnés de droit commun, même si le bureau des grâces ne sera rattaché à son département que l'année suivante. Ce qui justifie à ses yeux la clémence régulière à l'égard des condamnés au boulet ou aux travaux publics, c'est la spécificité du crime qu'ils ont commis : « seulement » la désertion.

La distinction entre les déserteurs et les délinquants d'habitude n'est pas une nouveauté. Au moment de la création du bagne du Havre, en 1798, un arrêté du Directoire dispose que les soldats et marins condamnés aux fers pour désertion ne seront plus mêlés aux bagnards ordinaires, mais détenus à part. Il s'agit de les soustraire à la mauvaise influence des délinquants d'habitude¹⁸¹ : le caractère potentiellement criminogène de la

¹⁸⁰ J.-M. LEGRAVEREND, *Traité de la procédure criminelle devant les tribunaux militaires et maritimes de toute espèce*, Paris, Imprimerie de Valade, 1808, vol. 1, p. 145.

¹⁸¹ « Considérant que les soldats et marins condamnés aux fers pour crime de désertion sont enchaînés et confondus dans les bagnes avec des individus qui ont attenté à la propriété, parfois même à l'existence des citoyens; que les déserteurs sont bientôt dépravés par les exemples des malfaiteurs avec lesquels ils vivent; et qu'à l'expiration du temps fixé par leur détention, ils rapportent les vices et les habitudes de ceux-ci dans la société, dans les armées, sur les vaisseaux; que sans user de clémence vis-à-vis d'hommes qui ont lâchement abandonné le poste de l'honneur, il est néanmoins juste de ne pas aggraver la punition qu'ils ont encouru; considérant enfin que le gouvernement doit employer tous les moyens qui sont à sa disposition pour diminuer la somme des maux qu'enfantent l'immoralité, la dépravation et l'audace criminelle des hommes qui ont mérité d'être frappés par les lois... » Arrêté du

détention est ainsi, dès la fin du XVIII^e siècle, déjà considéré comme un danger par l'administration. Cette mise à l'écart des déserteurs démontre que le crime qu'ils ont commis n'est pas de même nature que les infractions de droit commun et mérite un traitement particulier. De la même manière, Legraverend affirme nettement que les déserteurs sont, en raison de la nature même de leur infraction, moins dépravés que les auteurs de crimes de droit commun¹⁸². C'est ce qui justifie des conditions de détention spécifiques et des mesures régulières de clémence : mais c'est aussi ce qui laisse espérer que la dimension morale de la grâce atteindra plus facilement ces condamnés moins corrompus¹⁸³. Legraverend montre qu'il a parfaitement conscience de cette dimension morale de la grâce. La grâce, à la différence de l'amnistie, est une mesure individualisée : elle témoigne de la confiance accordée à un détenu qui a montré, par sa bonne conduite en détention, qu'il était prêt à se racheter.

Les observations de Legraverend invitent donc à porter un jugement nuancé sur les grâces de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803). Elles sont incontestablement le premier exemple, en droit français, de grâces régulières destinées à des prisonniers. Cependant, il s'agit d'un dispositif avant tout utilitaire qui prend place dans la série de mesures de répression et de clémence destinées à alimenter en hommes la machine de guerre napoléonienne. Comme le souligne Legraverend, ces grâces régulières sont justifiées par la nature particulière de l'infraction commise, la désertion, qui révèle une nature moins dépravée chez ces soldats que chez les condamnés de droit commun. Enfin, si la bonne conduite en détention est un critère à prendre en compte, il n'est jamais question de *l'effet* de la détention sur le condamné : or, ce dernier point est essentiel dans la philosophie de l'ordonnance du 6 février 1818.

Bien qu'importantes, les grâces de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803) ne paraissent donc pas être une source d'inspiration directe de l'ordonnance du 6 février 1818. Selon Legraverend, il n'en va pas de même des grâces de la Hollande rattachée à la France.

Directoire exécutif du 7 fructidor an VI (24 août 1798), S.H.D., GR 18 C 83. Les soldats et marins condamnés pour désertion devaient, au terme de cet arrêté, être détenus dans un bagne particulier au port du Havre.

¹⁸² « [...] les crimes qui attaquent la morale publique et les lois générales de la société sont réellement plus graves, et annoncent une plus grande dépravation que la désertion lorsqu'elle n'est point aggravée par des circonstances criminelles ». J.-M. LEGRAVEREND, *Traité de la procédure criminelle devant les tribunaux militaires et maritimes de toute espèce*, op. cit., vol 1., p. 162.

¹⁸³ « Le militaire qui est reconnu coupable et condamné pour un de ces crimes généraux [...] est bien plus humilié à ses propres yeux que lorsqu'il est condamné à des peines militaires où il conserve encore quelque chose de son costume, et où il retrouve ses anciens frères d'armes ; [...] lorsqu'il n'est condamné que comme déserteur, il a l'espoir et même l'assurance, aux termes de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII, d'obtenir par une bonne conduite un adoucissement à sa condamnation, de reprendre son rang parmi les braves et d'être encore admis à combattre sous les aigles triomphantes [sic] de S.M., et à effacer par quelque action d'éclat la tâche que sa désertion lui a momentanément imprimée. » *Ibid.*, p. 162-163.

2. La pratique traditionnelle des grâces en Hollande

En 1811, Napoléon chasse son propre frère, Louis, jusqu'alors roi de Hollande, et décide du rattachement de la Hollande à la France. À cette occasion, les autorités françaises, désormais chargées de la gestion des prisons de Hollande, découvrent la réalité carcérale hollandaise et constatent qu'il existe, dans ce pays, une tradition ancienne de grâces régulières à destination des détenus. Dans un ouvrage écrit sous la Restauration, Legraverend établit un lien explicite entre ces grâces traditionnelles de la Hollande et l'ordonnance du 6 février 1818 (a). Pourtant, Legraverend semble passer sous silence le moment où, entre 1811 et 1813, les autorités françaises envisagent elles-mêmes d'accorder des grâces massives aux prisonniers hollandais : le parallèle qu'il établit pose ainsi plus de questions qu'il n'en résout (b).

a. Une mention de l'ordonnance du 6 février 1818

Le *Traité de la législation criminelle en France* est paru, dans sa version initiale, en 1816, et il contenait déjà un chapitre sur la grâce. Dans une réédition révisée à partir des modifications apportées par Legraverend, il est fait dans une note une mention de l'ordonnance du 6 février 1818 et de son rapport avec une pratique ancienne en Hollande :

*Pendant que la Hollande était soumise au régime français, les renseignements qui étaient fournis au ministère de la Justice par les magistrats et qui passaient sous mes yeux désignaient des prisonniers comme étant condamnés à 50 ans, à 99 ans de détention, et cette durée des peines me parut excessive. Mais j'appris bientôt que, suivant l'usage du pays, des commissaires du Gouvernement choisis parmi des hommes distingués et considérables, étaient chargés chaque année d'aller visiter les prisons, et d'aller prendre connaissance de la conduite des détenus, que sur le rapport qu'ils en faisaient, les condamnés recevaient, lorsque le compte était favorable, une remise de dix, quinze ou vingt ans, et que l'effet ainsi que le résultat de ces visites étaient de contenir et d'encourager les prisonniers dont, en général, on avait rarement à se plaindre. L'ordonnance royale de 1818 semble avoir beaucoup de rapport avec cet usage de l'ancien gouvernement hollandais, et a évidemment le même but.*¹⁸⁴

« L'usage du pays » auquel Legraverend fait référence est attesté par les historiens : très tôt, en effet, un système de réduction de peines par voie de grâce a été mis en place en faveur des détenus en Hollande. La peine de détention a dans ce pays une histoire qui précède celle du reste de l'Europe. Des villes comme Amsterdam ou Hambourg ont été

¹⁸⁴ J.-M. LEGRAVEREND, *Traité de la législation criminelle en France*, op. cit., 2^e éd., t. 1, p. 748.

pionnières dans la naissance de la prison criminelle. Prenant le contrepied de Michel Foucault, pour qui « la prison comme instrument pénal a tout de même été une innovation radicale au début du XIX^e siècle »¹⁸⁵, l'historien Peter Spierenburg situe cette évolution en Hollande pratiquement un siècle plus tôt, et ses prémisses bien avant puisque l'on trouve des exemples de peines de détention appliquées comme châtiment criminel dès la fin du XVI^e siècle à Amsterdam¹⁸⁶. La prison du Rasphuis, inaugurée en 1596, apparaît comme un modèle précoce imité dans les villes de la Hanse et en Suède¹⁸⁷. Le Rasphuis, nommé ainsi parce qu'on y râpait des bois du Brésil qui servaient à la fabrication de colorants, préfigure les techniques pénitentiaires du XIX^e siècle¹⁸⁸.

La mise en place du système pénitentiaire s'accompagne dès l'origine d'une possibilité de réduction des peines de détention. Comme l'écrit Peter Spierenburg, « Amsterdam fut la première ville européenne dotée d'une prison criminelle, et aussi la première à expérimenter en même temps un système par lequel la conduite du détenu à l'intérieur pouvait modifier la date de sa libération »¹⁸⁹. Le premier cas répertorié de réduction de peine, qui remonte à 1597, ne reposait pas sur le mécanisme de la grâce mais sur une sentence en partie conditionnelle : le détenu était condamné à une peine de douze ans de détention avec la précision que les quatre dernières années pourraient être remises s'il se conduisait bien¹⁹⁰. Au XVIII^e siècle en revanche, la grâce apparaît comme une voie ordinaire de la remise de peine dans de nombreuses prisons de Hollande. Dans une ville comme Delft, des cérémonies étaient organisées en présence des Régents au cours desquels les prisonniers graciés pour bonne conduite étaient libérés¹⁹¹.

Le modèle hollandais traditionnel évoqué par Legrauerend existe donc bel et bien, même s'il ne s'appliquait sans doute pas uniformément sur le territoire de l'ancienne Hollande. Ce modèle ne se limite pas à l'usage régulier de la clémence, mais combine celle-ci avec une sévérité accrue des peines en amont : la durée de la détention dépend dès lors en partie de l'attitude du détenu et non uniquement d'un montant fixé au moment du jugement de condamnation. Cette considération permet de se rappeler qu'un usage régulier de la grâce n'est pas nécessairement synonyme d'un adoucissement de la répression pénale : la lourdeur des peines initiales évoquées par Legrauerend – de 50 à 99 ans de prison – laisse penser que les temps de détention, même réduit par un système de grâces, ne seront pas nécessairement plus courts que dans les systèmes qui ne prévoient pas de clémence régulière.

¹⁸⁵ M. FOUCAULT, *La Société punitive. Cours au Collège de France. 1972-1973*, Paris, Seuil, 2013, p. 229.

¹⁸⁶ P. SPIERENBURG, *The Prison Experience. Disciplinary Institutions and Their Inmates in Early Modern Europe*, Amsterdam University Press, 2007, p. 145.

¹⁸⁷ P. BRACHIN, J. van HOUT, D.V. COORNHERT, *Bienfaisance et répression au XVI^e siècle. Deux textes néerlandais*, Vrin, 1984, p. 27.

¹⁸⁸ M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, 2^e éd., Gallimard, 1993, p. 142.

¹⁸⁹ « Amsterdam was the first European town with a criminal prison, and also the first to experiment with a system whereby a convict's behavior inside might influence his term. » P. SPIERENBURG, *The Prison Experience*, *op. cit.*, p. 144.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 145.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 185.

Une lecture rapide de la note de Legraverend pourrait laisser penser que le dispositif de l'ordonnance du 6 février 1818 a été influencé, au moins en partie, par le modèle des grâces destinées aux prisonniers dans l'ancienne Hollande. Pourtant, ce n'est pas exactement ce que Legraverend avance, et sa manière de présenter le lien entre les deux dispositifs laisse un certain nombre de questions ouvertes.

b. Des liens peu explicites entre les grâces en Hollande et l'ordonnance du 6 février 1818

Legraverend ne parle pas d'inspiration directe entre les deux dispositifs : il se contente de noter qu'elle a « beaucoup de rapport et qu'elle poursuit le même but ». Mais quel est la nature de ces « rapports » ? De fait, le passage cité reste ici dans le vague, et plutôt que d'une inspiration directe, semble tracer une sorte de parallèle entre les deux dispositifs. Legraverend fait certes remarquer que les deux types de grâces ont des similitudes et un objectif semblable, mais il n'affirme pas positivement que le dispositif le plus récent, celui de l'ordonnance du 6 février 1818, a pris pour modèle le dispositif qui a existé en premier, celui de la Hollande.

Pour autant, le parallèle ainsi établi n'est pas non plus présenté comme fortuit. Legraverend ne fait pas ici œuvre de droit comparé. La raison pour laquelle il a connaissance de cette pratique est liée à ses fonctions au ministère au moment du rattachement de la Hollande à la France entre 1811 et 1813 : soit, très précisément à l'époque où Legraverend est devenu chef de la division criminelle et où il s'est ainsi trouvé responsable de l'instruction des dossiers de grâces. Cependant, les circonstances exactes qui permettent à Legraverend de prendre connaissance de « renseignements fournis par les magistrats » ne sont pas évoquées : or, à l'exception d'éventuelles demandes individuelles de grâces, il semble que ce soit surtout au moment où les autorités françaises ont elles-mêmes envisagé d'accorder des grâces en nombre aux détenus de Hollande que ce type d'information a pu être portée à la connaissance du chef de la division criminelle.

Que Legraverend ne donne aucun détail supplémentaire sur cet épisode qui a sans doute pourtant joué un rôle essentiel pour expliquer le lien établi entre les grâces de Hollande et l'ordonnance du 6 février 1818 n'est pas en soi étonnant : la note de la page 748 n'a pas pour but de rappeler dans le détail cet événement survenu vers la fin de l'Empire, mais seulement de donner un peu de relief à la présentation de l'ordonnance du 6 février 1818. La mention faite par Legraverend, trop brève aux yeux de l'historien, laisse ainsi ouverte la question de la manière dont les grâces en Hollande ont pu influencer, au moment du rattachement de la Hollande à la France, la réflexion en France sur la grâce pénitentiaire.

Au final, tout ce que nous apprend la phrase de Legraverend se limite à trois éléments. Tout d'abord, il est possible d'établir un parallèle entre l'ancien usage de la grâce

en Hollande et l'ordonnance du 6 février 1818. Ensuite, l'administration du ministère de la Justice connaît cet usage ancien de la grâce en Hollande. Enfin, cette connaissance a été acquise par l'administration au moment du rattachement de la Hollande à la France. Le reste, à savoir d'abord si l'ordonnance du 6 février 1818 a été adoptée par une forme d'imitation ou d'emprunt au modèle hollandais, et ensuite si les grâces que le gouvernement français a envisagé d'accorder en nombre aux détenus en Hollande au moment du rattachement ont été influencées par cette pratique ancienne de la grâce, demeure dans l'ombre.

Pour trouver une réponse à ces interrogations, il faut donc s'attarder plus longuement sur cet événement. Il est possible, grâce aux archives du ministère de la Justice, de reconstituer l'histoire de cet épisode méconnu et ainsi de tenter de mesurer son effet sur l'adoption, cinq années plus tard, de l'ordonnance du 6 février 1818.

§2. Les grâces de la Hollande rattachée à la France (1811-1813) : une expérience qui préfigure les grâces collectives

Le directeur des affaires criminelles et des grâces, Legraverend, a évoqué le lien entre la tradition de grâces envers les prisonniers de l'ancienne Hollande et l'ordonnance du 6 février 1818. Dans le même temps, la connaissance de cette pratique a été acquise par les autorités françaises au moment où elles cherchaient, suite au rattachement de la Hollande à la France en 1811, à accorder un nombre important de grâces aux détenus des prisons de Hollande. Est-ce à dire que, sur le moment, les autorités françaises ont été influencées par cette tradition ancienne ? Il apparaît que la décision de recourir à la grâce est plutôt le fruit d'une décision pragmatique pour désengorger les prisons alors que les Français semblent ne pas avoir connaissance des pratiques de la grâce dans le système pénitentiaire hollandais (A). Pour autant, l'épisode de 1811-1813 a été l'occasion pour l'administration du département de la Justice de découvrir cet usage ancien de la Hollande et d'expérimenter pour la première fois l'instruction de multiples dossiers de prisonniers en vue d'accorder un grand nombre de grâces simultanées (B).

A. Les grâces comme solution aux problèmes des prisons en Hollande

Depuis 1806, le Royaume de Hollande est dirigé par Louis Bonaparte, frère cadet de Napoléon¹⁹². Envisagée dès 1809¹⁹³, la réunion de la Hollande à la France est effective en juillet 1810. Après l'abdication forcée du roi, l'architrésorier Lebrun, nommé lieutenant général de l'Empereur en Hollande, est chargé de préparer l'annexion¹⁹⁴. Conformément à la politique menée dans les territoires rattachés, l'imposition pure et simple du système administratif et judiciaire français est programmée dans les plus brefs délais.

L'unification juridique imposée à marche forcée par les autorités françaises pose le problème délicat des peines en cours d'exécution prononcées par des juridictions abolies selon des lois devenues obsolètes, d'autant que les autorités françaises sont désormais chargées de la gestion des établissements pénitentiaires où sont détenus les condamnés à ces peines. C'est, suite au rattachement, en raison des problèmes que posent la gestion des prisons de Hollande à l'administration française (1) que les autorités décident d'une mesure générale de clémence dont la nature fait débat : révision des jugements, amnistie ou grâce ? (2).

1. Le système juridique français confronté aux problèmes des prisons de Hollande

L'imposition brutale du système juridique français, fruit d'une politique d'unification centralisatrice qui fait peu de cas des modèles juridiques existants dans le pays annexé (a), conduit les nouvelles autorités à se confronter au surpeuplement des prisons en Hollande, conséquence, selon les Français, de peines d'une durée excessive (b).

a. Imposer le droit français en Hollande

Le baron François Joseph Beyts¹⁹⁵, procureur général à Bruxelles, est chargé dès le mois de juin d'établir un plan pour l'organisation judiciaire des départements des Bouches

¹⁹² Depuis 1806 (Traité de Paris, 24 mai), le « Royaume de Hollande » était dirigé par Louis, frère cadet de Napoléon. Ce royaume remplaçait la « République batave », formée en 1795 et sous l'influence de la France. T. LENTZ, *Napoléon et la conquête de l'Europe (1804-1810)*, Paris, Fayard, 2008.

¹⁹³ A. JOURDAN, « La réunion de la Hollande à la France : histoire d'un processus (1810-1811) », in : F. ANTOINE, J.-P. JESSENNE, A. JOURDAN, H. LEUWERS (dir.), *L'Empire napoléonien. Une expérience européenne ?*, Paris, Armand Colin, 2013, p. 140.

¹⁹⁴ P. BRANDA et al., *Quand Napoléon inventait la France. Dictionnaire des institutions politiques, administratives et de cour du Consulat et de l'Empire*, Paris, Tallandier, 2008.

¹⁹⁵ Beyts est un juriste belge réputé, ancien député au conseil des Cinq-Cents, rallié à l'Empire malgré son opposition initiale au coup d'État. A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français, op. cit.*, t. I., p. 312.

de l'Escaut et des Bouches du Rhin¹⁹⁶. Beyts adresse le 16 juillet 1810 un rapport au ministre de la Justice où il recommande de ne nommer que des Français ou des Belges au ministère public¹⁹⁷. Pour Beyts, la culture nationale des Hollandais, telle qu'elle se traduit dans leurs lois, les prédisposent à certains rôles et leur en interdisent d'autres, en particulier au sein du parquet¹⁹⁸, du moins tant que la culture juridique nouvelle ne s'est pas solidement installée¹⁹⁹.

Après le rattachement, la mission de Beyts est étendue à l'ensemble de la Hollande annexée. Il est nommé procureur général près la cour impériale de La Haye en octobre 1810 et collabore avec le président de cette cour, Cornelius Van Maanen, ancien ministre de la Justice sous le règne de Louis Bonaparte, pour assurer « le travail de l'organisation judiciaire »²⁰⁰.

Avant de prendre la direction de la cour de la Haye, Van Maanen, nommé au Conseil d'État par Bonaparte²⁰¹, a présidé une « section de Législation, de l'Intérieur et de Police pour les affaires de la Hollande » qui a remis en septembre 1810 un rapport à l'Empereur sur le système judiciaire hollandais avant l'annexion. Malgré les tentatives de réforme en 1798, sous la République batave, et en 1809 sous le règne de Louis Bonaparte, le rapport atteste qu'une grande diversité juridique continue de régner en Hollande²⁰². Le rapport plaide pour que l'introduction du système judiciaire français se fasse en plusieurs étapes. Dans un premier temps, le Code civil et le Code pénal français pourraient entrer en vigueur tout en gardant l'organisation judiciaire hollandaise. Mais, comme le fait remarquer Michael Broers, la proposition de Van Maanen est irrecevable pour les législateurs français, pour qui lois et procédures sont inséparables²⁰³. L'introduction

¹⁹⁶ Ces territoires ont été annexés en mars 1810, avant même le rattachement de la totalité de la Hollande.

¹⁹⁷ « Le principe est : prendre les magistrats ci-devant hollandais pour juges tant qu'on peut en trouver de capables. Ne mettre aucun ci-devant hollandais dans le ministère public. Placer les anciens procureurs généraux et anciens baillis hollandais comme présidents, comme juges, ou tout autrement dans l'organisation nouvelle ; mais les éloigner autant que possible de l'accusation publique. Appeler à toutes les places du ministère public des ci-devant Belges, ou des Français sachant les deux langues, et aillant d'ailleurs les qualités requises par les lois, ainsi que l'attitude exemplaire ». Rapport de Beyts au ministre de la Justice du 16 juillet 1810, AN, BB⁵ 291.

¹⁹⁸ Le parquet remplit aussi un rôle essentiel de surveillance disciplinaire des magistrats, d'où l'importance d'y nommer des personnalités fidèles au régime. J.-P. ROYER, « Le ministère public, enjeu politique au XIX^e siècle », in : J.M.CARBASSE (dir.), *Histoire du Parquet*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 257-296.

¹⁹⁹ M. BROERS, « Un Empire des lois ? Les peuples de l'Empire et l'ordre juridique napoléonien », in : F. ANTOINE, J.-P. JESSENNE, A. JOURDAN, H. LEUWERS (dir.), *L'Empire napoléonien. Une expérience européenne ?*, op. cit., p. 220.

²⁰⁰ Lettre de l'archichancelier Lebrun à l'Empereur du 29 novembre 1810, AN, AF^{IV} 1722.

²⁰¹ Lettre de l'archichancelier Lebrun à l'Empereur du 7 septembre 1810, AN, AF^{IV} 1722.

²⁰² « Les lois qui réglaient dans le ci-devant Royaume de Hollande les différentes branches de l'administration et du service public ne sont pas partout les mêmes mais diffèrent essentiellement dans les provinces ou départements, districts, villes et communes. La raison de cette différence est toute simple et naturelle. Les provinces et leurs districts étaient dans les temps reculés les apanages des différents Princes, Comtes et Seigneurs, qui les faisaient administrer d'après les lois et ordonnances qu'ils jugeaient nécessaires. Les troubles intestines, les dissensions et les guerres occasionnèrent fréquemment des changements de souverains et les habitants jaloux de conserver leurs anciennes lois et coutumes, et surtout les privilèges, qui leurs avaient été accordés subséquemment par leurs princes et seigneurs, s'empressaient toujours d'en demander la conservation et le maintien, ce qu'ils obtenaient sans peine de leurs nouveaux maîtres ». Note de la section de Législation, de l'Intérieur et de la Police pour les affaires de la Hollande annexée au rapport de Van Maanen à l'Empereur du 19 septembre 1810, AN, BB⁵ 288.

²⁰³ « L'administration impériale requerrait obligatoirement l'application d'un système uniforme pour tous les peuple – et au premier chef pour les magistrats – qui lui étaient étrangers. Pour les législateurs français, quoi qu'il en fût, l'approche holiste constituait un impératif intellectuel. » M. BROERS, « Un Empire des lois ? Les peuples de l'Empire et l'ordre juridique napoléonien », art. cit., p. 216.

immédiate et complète du système juridique français conduit à « [éliminer] toutes les réglementations légales préexistant dans une région donnée une fois celle-ci annexée, à l'exception des affaires antérieures en attente de jugement »²⁰⁴. Seule concession, l'entrée en vigueur du nouveau système, initialement prévue au premier janvier, est repoussée au premier mars 1811. Ce délai est mis à profit par Beyts et Van Maanen, qui ont achevé leur travail d'organisation de la cour impériale de La Haye et des vingt-huit tribunaux de première instance en décembre²⁰⁵, pour s'assurer que tous les magistrats nommés d'après leurs recommandations sont en place²⁰⁶. En mai, Beyts, appelé à la fonction de premier président de la cour impériale de Bruxelles, quitte la Hollande avec le sentiment du devoir accompli : les nouvelles lois françaises sont partout introduites en Hollande²⁰⁷.

Une telle introduction a pour effet de bouleverser toutes les normes juridiques. En droit pénal, cela se traduit, entre autres, par une modification de la définition de certaines infractions et de l'échelle des peines. Dans certains cas, des agissements qui étaient jusque-là des infractions sont dépénalisés, tandis que d'autres sont désormais considérés comme criminels. Comme les nouvelles lois ne sont pas rétroactives, la situation de la population carcérale du territoire annexé devient paradoxale : des condamnés sont détenus en vertu de jugements rendus selon des règles qui n'ont plus cours mais dont l'exécution est néanmoins assurée par les nouvelles autorités. Une telle situation est particulièrement problématique lorsque, comme c'est le cas pour la Hollande, la lourdeur de certaines peines s'explique par une politique régulière de grâces que le nouveau système juridique ne connaît pas.

Toutefois, la manière dont l'introduction du droit français se fait dans le territoire rattaché, c'est-à-dire de manière autoritaire, ne laisse guère d'espoir de voir les nouvelles autorités accepter de s'inspirer des traditions juridiques locales, considérées, a priori, comme inférieures aux normes rationnelles du système français. Les peines « excessives » qui entraînent un surpeuplement de prisons sont jugées sévèrement sans tenir compte des particularités du système juridique hollandais.

b. Le surpeuplement des prisons et des peines excessives

À partir du rattachement, Montalivet, ministre de l'Intérieur, l'archichancelier Lebrun, gouverneur en Hollande, d'Alphonse, intendant général de l'Intérieur en Hollande, et Devilliers du Terrage, directeur de la Police en Hollande, sont en charge de l'administration des prisons. Les premiers rapports insistent sur l'état « déplorable » des

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 213.

²⁰⁵ Lettre de Beyts au ministre de la Justice du 5 décembre 1810, AN, BB⁵ 291.

²⁰⁶ Lettre de Beyts au ministre de la Justice du 25 février 1811, AN, BB⁵ 291.

²⁰⁷ « En quittant la Hollande, j'ai la satisfaction de pouvoir annoncer à Votre Excellence que l'organisation judiciaire du ressort de la Cour Impériale de La Haye est finie et achevée. [...] Je certifie de plus que l'introduction des nouvelles lois françaises est faite partout dans les départements du ressort de la Cour Impériale de La Haye. » Lettre de Beyts au ministre de la Justice du 18 mai 1811, AN, BB⁵ 291.

prisons de Hollande : il est vrai que contrairement à la description optimiste qu'en avait fait Howard à la fin du XVIII^e siècle²⁰⁸, celles-ci ne se distinguent alors guère de celles des autres pays d'Europe²⁰⁹. D'Alphonse, intendant de l'Intérieur, note que si on a pu autrefois considérer les prisons de Hollande comme les meilleures d'Europe, « il est impossible d'en avoir aujourd'hui la même opinion »²¹⁰. Pierre-François Réal, chargé par Napoléon d'une mission d'inspection en Hollande, dresse également un tableau sombre de la situation²¹¹. Dans son rapport, Réal critique à la fois l'état des bâtiments, les dispositions intérieures sur le travail des prisonniers et l'ancienne législation hollandaise. Il voit dans la construction de nouvelles prisons en Hollande une nécessité.

Les prisons de Hollande ne sont pas seulement en mauvais état, elles sont aussi surpeuplées, comme le signale un rapport du ministre de l'Intérieur, Montalivet qui note que « l'on manque partout de maisons de détention »²¹². La question de la construction de nouvelles prisons ou de dépôts de mendicité est envisagée par Montalivet, mais des mesures plus immédiates doivent être prises dans la mesure où il est « important de désencombrer les prisons de Hollande » rapidement²¹³.

La direction des prisons au ministère de l'Intérieur envisage de transférer une partie des détenus de Hollande, en particulier ceux du Rasphuis, vers le bagne d'Anvers. Cependant, la peine des travaux forcés était inconnue en Hollande en dehors des infractions militaires. Une commutation de peine s'avère peut-être nécessaire avant le transfert, puisque « la peine de travaux forcés est plus grave que la détention pure et simple »²¹⁴ à laquelle les détenus du Rasphuis avaient été condamnés par les anciens tribunaux de Hollande. L'examen de la situation des condamnés révèle cependant une difficulté imprévue, que le ministre de la Justice, informé par les autorités pénitentiaires, signale au procureur général : si certains des détenus semblent condamnés à des peines qui lui paraissent en rapport avec la gravité de leur infraction, d'autres se sont vus condamnés

²⁰⁸ John Howard est un philanthrope anglais né en 1726 et mort en 1790, et un des premiers auteurs à s'intéresser à l'état des prisons en Europe et à la question carcérale en tant que telle. J. HOWARD, *L'état des prisons, des hôpitaux et des maisons de force en Europe au XVIII^e siècle*, Atelier, Paris, 1994.

²⁰⁹ H. FRANKE, *The emancipation of prisoners. A socio-historical analysis of the Dutch prison experience*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1995, p. 14.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 17.

²¹¹ « Je suis autorisé à penser que cette partie de la grande police était incomparablement plus mauvaise en Hollande qu'en France. La Hollande était hérissée de petites prisons : c'était, il faut le proclamer, la plus riche partie du domaine des baillis et le pouvoir d'incarcérer était dans leurs mains un moyen de vexation insupportable, comme aussi l'occasion d'un trafic scandaleux, puisque le citoyen arrêté pouvait, pour une somme plus ou moins forte, taxée arbitrairement par le bailli, échapper à la prison et même à la poursuite du délit. J'ai été très étonné de voir qu'à Amsterdam, il n'y avait aucun établissement auquel on pût donner le nom de prison, si ce n'est la maison de force. [...] La grande force, appelée en hollandais Rhasps-huss, avait d'autant plus attiré mon attention que j'en avais entendu parler comme d'un modèle en ce genre. J'ai été bien trompé. J'ai trouvé 218 condamnés. [...] Mais un seul travail les occupe tous ; ils râpent du bois de teinture. [...] La maison est peu sûre [...] J'ose appeler les regards de Votre Majesté sur cet état de choses ; je ne connais pas de supplice égal à celui qu'endurent chaque jour ces malheureux. Le défaut de prisons, dans les circonstances actuelles, est une véritable calamité. » Rapport du conseiller d'État Réal sur sa mission en Hollande, mai 1811, AN, AF^{IV} 1721.

²¹² Rapport à Sa Majesté et projet de décret relatif à des travaux publics du 21 octobre 1811, AN, BB²² 7.

²¹³ Lettre du ministre de la Police Générale au ministre de la Justice du 31 août 1811, AN, BB²² 7.

²¹⁴ Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 15 octobre 1811, AN, BB²² 7.

à de très lourdes peines pour des infractions assez légères²¹⁵. De manière générale, les administrateurs des prisons et les responsables de la justice s'accordent sur le fait qu'il existe des condamnés à des peines excessives dans les prisons de Hollande. La longueur excessive de ces peines est cependant attribuée à la sévérité particulière des anciennes lois et à l'arbitraire de la justice hollandaise²¹⁶. Comme l'indique l'intendant de l'Intérieur en Hollande, non seulement « des détenus des deux sexes sont enfermés dans ces maisons depuis de longues années, et pour de longues années encore, et pour des délits qui ne mériteraient peut-être pas une détention aussi prolongée », mais en plus « pour plusieurs même, le temps en est indéterminé »²¹⁷. La référence au temps de détention indéterminé renvoie à une pratique dont Spierenburg signalait l'existence dès 1597²¹⁸. Elle n'est cependant pas comprise par les administrateurs français comme une forme précoce d'adaptation de la peine de détention à des objectifs de réforme morale du condamné, mais comme une anomalie imputable à la piètre qualité du système judiciaire. Ce jugement négatif apparaît à de nombreuses reprises dans la correspondance, tandis que la pratique qui consistait à gracier régulièrement les détenus semble ignorée par les autorités françaises²¹⁹.

Au total, les administrateurs des prisons concluent à la nécessité de revenir sur certains jugements prononcés par l'ancienne justice hollandaise en avançant trois motifs : le transfèrement de prisonniers vers Anvers, le surpeuplement des prisons et la sévérité de certaines condamnations au regard de la nature des infractions. Il reste à s'interroger sur la forme que cette modification des anciennes décisions de justice peut prendre.

2. Révision des jugements, amnistie ou grâce ?

Les autorités françaises ne voient pas les peines importantes infligées à certains détenus comme la composante d'un système où la lourdeur de la condamnation initiale est compensée par un usage régulier de la grâce. Pour elles, ces peines excessives ne sont rien d'autre que l'effet d'un système judiciaire hollandais déficient qu'il n'est pas nécessaire de

²¹⁵ « On m'assure [que les détenus] se divisent en deux classes qui ne doivent pas être confondues. La première est composée de scélérats que les anciens tribunaux de Hollande ont justement condamnés pour des crimes plus ou moins graves à scier pendant 25 ou 30 ans du bois. La seconde est formée de particuliers qui n'ayant été jugés pour de légers délits réels ou supposés que par les anciens baillis du pays n'en ont pas moins été condamnés, le plus souvent sans motifs et de la manière la plus arbitraire, à dix ou douze années de prison. [...] La nature des délits et de la peine, et plus encore la présomption de l'injustice ou de la trop grande sévérité à l'égard des individus qui la composent, paraissent devoir appeler en leur faveur un examen particulier sur les motifs de leur condamnation. » Lettre du ministre de la Justice au procureur général de La Haye du 13 octobre 1811, AN, BB²² 7.

²¹⁶ « Toutes les maisons de détention sont encombrées, parce que les lois criminelles de la Hollande étaient en général plus sévères que ne le sont les lois criminelles de France. » Rapport de M. l'intendant de l'Intérieur en Hollande joint à la lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 21 décembre 1811, AN, BB²² 7.

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ P. SPIERENBURG, *The Prison Experience*, op. cit., p. 145.

²¹⁹ « Des condamnés pour de légers délits à 10 ou 12 années de prison par les anciens baillis [...] peuplent encore les maisons de détention. On assure qu'un grand nombre de cette [...] classe de condamnés l'ont été sans motif, de la manière la plus arbitraire, et que la justice autant que l'économie vous demandent que leur sentence fussent révisées. » Lettre du ministre de la Police générale au ministre de la Justice du 31 août 1811, AN, BB²² 7.

réformer puisqu'il a été aboli par l'introduction des lois françaises. La seule question qui se pose est celle des peines de détention en cours d'exécution : pour des raisons à la fois d'équité et de surpeuplement de prisons délabrées, il convient de réformer certains des jugements de l'ancienne justice. Pour cela, deux pistes sont envisagées : le ministère de l'Intérieur penche pour une « révision » ou pour une « amnistie » (a), mais le ministère de la Justice tranche pour la grâce (b).

a. L'hypothèse de la révision ou de l'amnistie

Dans son rapport à l'Empereur, le ministre de l'Intérieur, après avoir évoqué la surpopulation carcérale et la longueur excessive de certaines peines, propose comme solution la « révision générale » de tous les jugements prononcés par les tribunaux de Hollande²²⁰ : toutefois, la lettre du ministre de l'Intérieur n'indique pas quel moyen juridique pourrait être utilisé pour procéder à une telle révision alors que la nécessité d'assurer la continuité de l'État impose de considérer comme valides les décisions de justice antérieures au rattachement de 1811, même si elles ont été rendues sous l'empire de lois et de juridictions désormais abolies.

À cette première solution de « révision des jugements » selon les normes de la justice française s'ajoute une autre proposition sans doute plus réaliste, celle de l'intendant de l'Intérieur en Hollande, d'Alphonse qui suggère une « amnistie » :

*Partout où sa Majesté a porté ses pas, elle les a marqués par des bienfaits et par des grâces. Depuis que la Hollande est réunie à son Empire, déjà elle l'honore de sa présence, et déjà l'espérance pénètre dans tous les cœurs ; elle pénètre même jusque dans le séjour du crime ; si Sa Majesté croyait pouvoir accorder une amnistie à ceux qui par la durée de leur détention peuvent avoir suffisamment expié les délits dont ils se sont rendus coupables, et qui sans danger pour la sécurité publique pourraient être mis en liberté et employés à des travaux publics, il en résulterait un double avantage, celui de rendre à la société des hommes qui sont perdus pour elle, de les ramener peut-être à la vertu, et celui de désencombrer les maisons de détention et de réduire les dépenses excessives qu'elles occasionnent.*²²¹

Si d'Alphonse évoque avec lyrisme les « bienfaits » de l'Empereur, il insiste cependant sur un argument beaucoup plus pragmatique : désencombrer les prisons permettrait de faire de substantielles économies. Quant à la capacité des mesures

²²⁰ « Ce nombre peut diminuer si Votre Majesté ordonne la révision de tous les jugements qui ont condamné beaucoup de détenus pour des délits que les lois hollandaises punissaient beaucoup plus rigoureusement que les nôtres. » Rapport à Sa Majesté et projet de décret relatifs à des travaux publics du 21 octobre 1811, AN, BB²² 7.

²²¹ Extrait du rapport de M. l'intendant de l'Intérieur en Hollande joint à la lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 21 décembre 1811, AN, BB²² 7.

d'indulgence à rendre meilleurs ceux qui en bénéficient, elle n'est évoquée qu'avec prudence : les condamnés libérés seront « peut-être » ramenés à la vertu. La procédure proposée par d'Alphonse pour désigner les bénéficiaires de la mesure de clémence mêle les autorités administratives et judiciaires, rassemblées au sein d'une commission présidée par le préfet et rassemblant les représentants du Parquet, le juge d'instruction et le maire²²². Un tel choix peut s'expliquer par le rôle que l'administration pénitentiaire, qui dépendait alors de l'Intérieur, devrait selon lui jouer dans la désignation des condamnés dont la libération serait sans danger pour la sécurité publique.

Une expression employée par l'intendant de l'Intérieur laisse penser qu'en employant le terme « d'amnistie », il pense en réalité à une mesure de grâce. Il est question en effet de libérer les détenus qui « seront jugés avoir été suffisamment punis ». Or, l'amnistie étant un anéantissement rétroactif du caractère délictueux de l'infraction qui a conduit à la condamnation, il paraît peu approprié d'amnistier un condamné considéré comme « suffisamment puni » : la grâce s'applique en principe dans ce type de situation.

b. Le choix de la grâce

Un document interne de la Chancellerie sur la question posée par le ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice relativement à la « révision des jugements » en Hollande, révèle, en marge, l'annotation suivante :

*Il n'apparaît pas possible de faire réviser les condamnations définitives, d'autant que le Code pénal hollandais était moins sévère que le nôtre, mais on peut demander un rapport général sur les condamnés qui résident dans les prisons [...] ; et s'il y en a qui seraient susceptibles de grâces, on soumettra les rapports à S.M. dans son conseil privé.*²²³

La signature, « L.G. », permet d'attribuer cette annotation à Legraverend²²⁴. Il est intéressant de noter la divergence d'appréciation entre Legraverend et l'administration des prisons sur la question de la sévérité des anciennes lois hollandaises. Par « Code pénal

²²² « J'ai donc l'honneur de proposer à Votre Excellence de solliciter de sa majesté une amnistie en faveur des détenus dans les sept départements de la Hollande antérieurement au 1^{er} mars 1811 qui par la nature de leur délit, la durée de leur détention, seront jugés avoir été suffisamment punis et pouvoir être mis en liberté sans danger pour la sécurité publique, ou employés à des travaux publics ; dans ce cas il serait nécessaire qu'il fut nommé dans chaque département une commission, composée du préfet président, du substitut, du procureur général en la Cour Impériale, du juge d'instruction et du maire de la situation de la maison de détention pour former les états de ceux auxquels les bienfaits de l'amnistie pourraient être accordés, ces états seraient transmis à son Excellence le Grand Juge, Ministre de la Justice, pour être soumis à la décision définitive de Sa Majesté ». *Ibid.*

²²³ Note manuscrite datée du 25 octobre 1811, AN, BB²² 7. Cette note est reproduite en annexe.

²²⁴ Cette signature abrégée se retrouve en effet fréquemment dans la correspondance et permet d'identifier formellement Legraverend. Les almanachs nous apprennent que Legraverend a été nommé à la tête de la direction criminelle entre le 24 juin 1811 et le 11 mai 1812. La signature de cette note laisse très fortement penser qu'en octobre 1811 Legraverend était déjà le chef de la division criminelle.

hollandais », Legraverend désigne sans doute le texte connu sous le nom de « Code pénal de 1809 », et pour lequel, en effet, le nombre de crimes pouvant entraîner la peine de mort avait été considérablement réduit : mais les lois hollandaises d'avant ce code, sous l'empire desquelles la plupart des détenus de 1811 avaient effectivement été condamnés, formaient bien, selon le jugement des contemporains, un « droit criminel à la fois arbitraire et cruel »²²⁵.

L'analyse de Legraverend n'en est pas moins justifiée sur le plan juridique. L'introduction des lois et du système judiciaire français en Hollande ne peut pas s'accompagner d'une annihilation complète des décisions de justice antérieures, qui ne serait ni justifiable théoriquement, ni possible pratiquement. Les jugements antérieurs à la réunification sont donc en principe maintenus. Des adaptations sont néanmoins nécessaires dans la mesure où des jugements rendus sous l'empire des lois anciennes doivent être exécutés suivant les dispositions des lois nouvelles. Parfois, cette adaptation demande une modification de la loi. Ainsi, les modalités d'exécution de la peine de bannissement prononcée « par les cours et tribunaux du ci-devant royaume de Hollande » sont précisées par un décret impérial du 18 août 1811²²⁶. Mais, la plupart du temps, c'est la grâce, instrument souple, qui permet d'adapter les modalités d'exécution de la peine²²⁷. La grâce apparaît donc comme l'instrument approprié pour réduire la durée de détention des condamnations qui paraissent excessives et lutter contre la surpopulation carcérale.

Dans le choix de Legraverend tel qu'il est exprimé sur la note du ministère de la Justice, il n'est fait nulle mention du système traditionnel des grâces dans la Hollande d'avant le rattachement. À la date de la note en octobre 1811, Legraverend n'avait probablement pas encore connaissance de la pratique en question. Dans la lettre du ministre de la Justice au procureur de La Haye du 13 octobre 1811, la « sévérité » excessive de certaines peines est attribuée uniquement à « l'arbitraire » de la mauvaise justice des « baillis »²²⁸, et nullement à un système de peine élevées et tempérées ensuite par l'usage des grâces. Ce n'est donc pas par imitation de l'usage du pays que les autorités françaises décident de recourir à la grâce.

Au total, l'introduction du système judiciaire français en Hollande a été rapide, intégral et sans recherche d'une forme d'adaptation du droit français aux réalités judiciaires locales antérieures. La Hollande annexée offre un parfait exemple de cet « impérialisme français »²²⁹ pour qui la supériorité rationnelle du système français était un argument

²²⁵ M.S. POLS, « Notices historiques sur la réforme pénitentiaire et l'état des prisons dans les différents pays depuis le début du siècle », *Actes du Congrès pénitentiaire international de Rome. Novembre 1885*, Rome, Imprimerie des « Mantellate », 1888, vol. 2, p. 51.

²²⁶ Décret Impérial relatif aux individus condamnés au bannissement d'après l'ancien Code pénal de la Hollande, 18 août 1811, Bull. lois, 4^e série, t. XV, n° 387, p. 165.

²²⁷ C'est également ainsi que l'on procédera, 59 ans plus tard, après le rattachement de la Savoie et de Nice sous le Second Empire. Lettre du procureur général d'Aix au ministre de la Justice du 26 novembre 1860 et note interne à la Chancellerie du 10 décembre 1860, AN, BB²⁴ 605-628. Sur le rattachement de Nice et de la Savoie, M. ORTOLANI (dir.), *Consentement des populations, plébiscites et changements de souveraineté à l'occasion du cent cinquantième anniversaire de l'annexion de Nice et de la Savoie à la France*, Actes du colloque de Nice et Chambéry, Nice, Ed. Serre, 2013.

²²⁸ Lettre du ministre de la Justice au procureur général de La Haye du 13 octobre 1811, AN, BB²² 7.

²²⁹ M. BROERS, « Un Empire des lois ? Les peuples de l'Empire et l'ordre juridique napoléonien », art. cit., p. 215.

suffisant pour le voir triompher de toutes les difficultés. Dans un tel contexte, la prise en compte d'une pratique de l'ancien système hollandais comme celle des grâces régulières n'était guère envisageable quand bien même les autorités françaises en auraient déjà eu connaissance. Confronté aux problèmes de la gestion des prisons hollandaises dont elles ont désormais la charge, les autorités françaises se tournent d'abord vers les ressources de leurs propres institutions pour les résoudre. La décision d'accorder des grâces en Hollande annexée est motivée par la question très pragmatique de la gestion de la surpopulation carcérale dans des prisons en mauvais état.

Cependant, cet épisode constitue incontestablement, pour l'administration qui doit la mener, une expérience inédite.

B. Une expérience inédite : accorder des grâces à un grand nombre de détenus

La décision de modifier certaines condamnations par voie de grâce pour réduire le surpeuplement des prisons, prise sans tenir compte des pratiques antérieures en Hollande, doit suivre les procédures françaises qui sont alors en vigueur. Or, depuis 1802, la procédure en matière de grâces suppose un examen, par la direction des affaires criminelles et des grâces, du cas de chaque condamné sur la base d'informations fournies par le procureur général et les magistrats du siège. Cet examen alimente le rapport que le ministre de la Justice soumet à l'Empereur à l'occasion d'un conseil privé. C'est donc une procédure très centralisée et peu adaptée à l'étude d'un grand nombre de cas en même temps. C'est pourtant celle qui est suivie, même si elle prend un temps considérable, car les dossiers judiciaires d'un très grand nombre de détenus doivent être relus, traduits en partie puis transmis de la Hollande à l'administration centrale du ministère de la Justice. Après un premier examen, l'Empereur décide de rajouter à cette procédure déjà lourde un second examen des dossiers des détenus proposés pour une grâce par une commission de hauts magistrats. Cette décision rallonge encore les délais et aboutit à l'échec final de la procédure qui ne peut être achevée avant l'éviction des français (1). Pour autant, cette expérience confronte, pour la première fois, les autorités françaises à la réalité carcérale hollandaise et à la dimension pénitentiaire de la grâce des détenus (2).

1. Une procédure inachevée

Pour l'examen des mesures de clémence à accorder aux détenus de Hollande, le ministère de la Justice fait le choix d'une procédure qui ressemble à celle qui est suivie pour les recours individuels. Les autorités pénitentiaires ne sont pas consultées : le tri initial est effectué par le parquet général de La Haye, puis la liste des détenus proposés est

envoyée à la Chancellerie (a). Le rapport du ministre de la Justice ne convient pas à l'Empereur qui refuse de signer les propositions en l'état et demande un second examen par une commission spéciale de magistrats de la Cour de cassation (b).

a. L'examen par le procureur général et la Chancellerie

Dès mi-octobre, le ministre de la Justice envoie une première instruction au procureur général de La Haye pour recueillir un certain nombre de renseignements sur les détenus de Hollande. Une lettre du 31 octobre 1811 informe le procureur général d'une mesure générale de clémence²³⁰ et fixe plus précisément la procédure à suivre en demandant de transmettre à la Chancellerie, avec un « rapport général sur tous les condamnés », une note particulière sur chacun d'entre eux.

La suggestion faite par l'intendant de l'Intérieur, d'Alphonse, qui était de réunir des commissions locales mi-administratives, mi-judiciaires, a été écartée. Fort du rôle que le sénatus-consulte accorde au ministre de la Justice en matière de grâces, le département de la Justice n'entend manifestement pas partager la responsabilité des propositions de grâce avec une autre administration. C'est donc le procureur général qui est chargé de recueillir des informations sur les condamnés.

Outre des renseignements sur l'identité, l'infraction, la date du jugement, la peine prononcée et le lieu de détention, la lettre du ministre de la Justice demande au procureur général d'apporter, pour chacun des détenus, la précision suivante :

*6. Les motifs et les considérations qui pourraient atténuer ou aggraver la culpabilité du condamné et provoquer en sa faveur la clémence du souverain ou déterminer le [maintien] de la condamnation. Une colonne d'observations indiquera si la peine portée par le Code pénal hollandais a été appliquée dans toute sa rigueur ou si elle a été mitigée soit par les juges, soit par le roi dans le cas où le recours en grâce était autorisé.*²³¹

Les « motifs et considérations » dont il est questions dans ces instructions ne sont pas détaillés : la conduite en détention peut assurément en faire partie, mais également la nature de l'infraction ou la personnalité du délinquant telle qu'elle s'est révélée au procès. La rigueur de la peine prononcée et les modalités de son exécution sont aussi des critères importants puisqu'ils font l'objet d'une colonne à part. Outre le fait de régler le problème

²³⁰ « SM Impériale, monsieur le procureur, ayant été informée que les prisons des divers départements du ressort de la cour près de laquelle vous avez vos fonctions sont encombrées par un grand nombre d'individus qui ont été condamnés par les anciens tribunaux de Hollande, soit à la détention, soit à d'autres peines temporaires, vient de me charger de lui proposer des mesures qui, facilitant l'évacuation des prisons, puissent se concilier avec l'intérêt de l'État et celui de l'humanité. » Lettre du ministre de la Justice au procureur général de La Haye du 31 octobre 1811, AN, BB²² 7.

²³¹ *Ibid.*

de la surpopulation carcérale, la grâce doit permettre d'une certaine harmonisation des peines en cours d'exécution : l'introduction du système français consacre l'unification de territoires qui étaient, avant l'arrivée des Français, morcelés juridiquement, et suppose donc que des infractions semblables ne soient pas sanctionnées par des peines extrêmement disparates²³².

À la tête du parquet général de la Haye se trouve placé un tandem franco-hollandais. Fidèle à ses opinions, Beyts avait en effet recommandé à son départ de ne pas choisir l'avocat général Antoine-Guillaume Philipse, un hollandais, pour lui succéder. Celui-ci, décrit comme excellent magistrat, va assurer l'intérim, mais pour Beyts il n'est pas assez « rompu aux affaires françaises » pour être titulaire du poste. C'est donc en vain que Philipse sollicite le Grand Juge dans l'espoir d'obtenir sa nomination²³³. C'est un procureur impérial belge, de Burck, qui est choisi à sa place. Le choix s'avère malheureux car de Burck est connu pour être alcoolique. Dès l'arrivée du nouveau procureur général, Van Maanen signale sa « conduite scandaleuse » et son « ivresse dégoûtante » et ne cache pas que sa nomination, « attendu la déconsidération où il est tombé par sa crapulerie et le cynisme de ses mœurs », a affligé la cour²³⁴. Le ministre de la Justice répond qu'on avait connaissance à Paris du fait que le nouveau procureur général « avait encouru autrefois le reproche d'intempérance », mais qu'on le croyait guéri, et que son choix s'est imposé en raison de la résolution de l'Empereur de ne pas nommer de Hollandais à la fonction de procureur général²³⁵. La destitution immédiate de de Burck fait partie des mesures prises par l'Empereur à l'automne 1811 à l'occasion de son séjour en Hollande²³⁶.

Sollicité à nouveau, Beyts avoue être à court de candidats. Il recommande donc soit de désigner un Hollandais, soit de renoncer à trouver un procureur général qui maîtrise la langue hollandaise²³⁷. L'archichancelier Lebrun, prenant acte du fait qu'il est difficile de découvrir en Belgique « un sujet qui réunisse toutes les qualités désirables », propose donc de désigner Philipse ou un autre hollandais, mais le ministre de la Justice lui oppose une fin de non-recevoir²³⁸. C'est finalement un Français, Jacquinet de Pampelune, avocat général à la cour Impériale de Dijon, qui est nommé procureur général tandis que Philipse demeure avocat général²³⁹. Jacquinet de Pampelune, avocat qui a acquis une grande réputation en plaidant pendant la Révolution, obtient là son premier poste important. Il

²³² Cette unification a débuté dès l'arrivée des Français en 1806 et s'est marquée, par exemple, par l'adoption d'un code pénal unique pour la Hollande en 1809. Pour autant, les détenus condamnés avant cette date l'avaient nécessairement été sous l'empire des anciennes lois de Hollande. La grâce est ici un moyen pour aller plus loin dans l'unification juridique.

²³³ Lettre de l'avocat général Philipse au ministre de la Justice du 20 mai 1811, AN, BB⁵ 291.

²³⁴ Lettre de Van Maanen au ministre de la Justice du 12 octobre 1811, AN, BB⁵ 288.

²³⁵ Minutes d'une lettre du ministre de la Justice à Van Maanen, août 1811, AN, BB⁵ 291.

²³⁶ Note dictée par sa Majesté le 19 octobre 1811 sur les mesures qui restent à prendre relativement à la Hollande, AN, AF^{IV} 1721.

²³⁷ Lettre de Beyts au ministre de la Justice 6 novembre 1811, AN, BB⁵ 291.

²³⁸ « Il ne paraît pas que S.M. puisse changer la résolution qu'elle a prise d'appeler à cette place un sujet qui ne soit pas du pays : ainsi, quelle que soit l'aptitude de MM. Philipse et Holstein, je ne puis les présenter qu'autant que l'Empereur manifesterait une résolution contraire, à quoi je ne m'attends pas ». Minutes d'une lettre du ministre de la Justice à l'archichancelier Lebrun du 11 novembre 1811, AN, BB⁵ 291.

²³⁹ Minutes d'une lettre du ministre de la Justice à Jacquinet, avocat général à la cour impériale de Dijon, décembre 1811, AN, BB⁵ 288.

sera ensuite procureur à Paris²⁴⁰, député de 1816 à 1835 et auteur de plusieurs ouvrages sur la question pénitentiaire²⁴¹.

Deux lettres de Jacquinet de Pampelune au ministre de la Justice, datées d'avril et juin 1812, révèlent comment se déroule le travail du parquet général pour répondre à l'instruction envoyée par la Chancellerie au mois d'octobre précédent. Dans la première lettre, Jacquinet de Pampelune insiste sur la lourdeur de la tâche demandée puisqu'il évalue à « quinze ou dix-huit cent le nombre des détenus sur lequel [il] a à transmettre son avis » au ministre de la justice²⁴². Le nombre total de détenus dans les prisons de Hollande était en effet d'environ 1800 selon le rapport de Montalivet d'octobre 1811²⁴³. Dans la seconde lettre, Jacquinet de Pampelune annonce que le rapport final donne « un avis sur le sort de presque 400 individus »²⁴⁴.

C'est l'avocat général Philipse qui, grâce à « sa parfaite connaissance des anciennes lois hollandaises », se consacre entièrement à la rédaction des notices. En conséquence, Jacquinet de Pampelune demande, si le rapport est approuvé, que le ministre de la Justice « honore des marques de sa satisfaction M. le premier avocat général Philipse »²⁴⁵ à qui tout le mérite doit revenir. Le travail de tri opéré entre les détenus et les propositions de grâces émanant du parquet général doivent beaucoup à l'expertise du magistrat hollandais, même si le Procureur a de « fréquentes conférences sur les bases de ce [...] travail et sur leur application aux cas particuliers »²⁴⁶. C'est ici reconnaître, de manière pragmatique, que même si les décisions finales restent aux mains des français, c'est à un Hollandais que le travail initial doit revenir en raison de sa connaissance du système pénal et pénitentiaire préexistant au rattachement.

Après avoir accusé réception du rapport le 30 juillet 1812²⁴⁷, la Chancellerie procède à l'examen du cas de chaque détenu et n'hésite pas à demander, le cas échéant, des précisions sur des cas particuliers²⁴⁸. Le 5 août 1812, un rapport du ministre de la Justice à l'Empereur annonce que sur 1346 individus condamnés par les anciens tribunaux,

²⁴⁰ A.B. MARIE DU MESNIL, *Mémoire sur le prince Lebrun, duc de Plaisance, et sur les événements auxquels il prit part sous les parlements, la Révolution, le Consulat et l'Empire*, Paris, Rapilly, 1828, p. 372.

²⁴¹ V. JACQUINOT DE PAMPELUNE, *Sur la maison centrale de détention de Melun*, s.l., 1819 ; V. JACQUINOT DE PAMPELUNE, *Rapport fait au Conseil général des prisons dans sa séance du 8 juin 1819 par la commission nommée pour s'occuper des mesures de police judiciaire et administrative des prisons*, s.l.n.d.

²⁴² Lettre du procureur général de La Haye au ministre de la Justice du 7 avril 1812, AN, BB²² 7.

²⁴³ Rapport à Sa Majesté et projet de décret relatifs à des travaux publics du 21 octobre 1811, AN, BB²² 7.

²⁴⁴ Lettre du procureur général de La Haye au ministre de la Justice du 29 juin 1812, AN, BB²² 7.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ Lettre du procureur général de La Haye au ministre de la Justice du 7 avril 1812, AN, BB²² 7.

²⁴⁷ Lettre du ministre de la Justice au procureur général de La Haye du 30 juillet 1812, AN, BB²² 7.

²⁴⁸ Lettre du ministre de la Justice au procureur général de La Haye du 12 janvier 1813 et réponse du procureur général du 21 janvier 1813, AN, BB²² 7.

357 sont désignés²⁴⁹ comme susceptibles de « participer à la clémence de Votre Majesté » lors de la prochaine réunion du conseil privé²⁵⁰.

Mais la réunion du conseil privé qui doit statuer sur les propositions de grâce prend un certain temps à être organisée. Le 24 octobre, l'archichancelier Cambacérés informe le comte Daru, ministre secrétaire d'État, que le conseil ne peut être réuni tant que l'Empereur n'en a pas désigné tous les membres, ce qui, malgré plusieurs demandes, n'a toujours pas été fait²⁵¹. Une note manuscrite, non datée, de la secrétairerie d'État s'interroge même sur la volonté de l'Empereur de voir ce conseil réuni²⁵². Finalement, le conseil est réuni en février 1813, soit plus de six mois après le premier rapport du ministre de la Justice.

Daté du 4 février 1813, un nouveau rapport adressé à l'Empereur par le ministre de la Justice pour ce conseil privé et sans doute rédigé par Legraverend²⁵³ comprend une liste de 299 noms de détenus proposés pour une grâce²⁵⁴. Il n'y a pas d'indication sur la raison pour laquelle le nombre de détenus proposés pour la grâce s'est réduit de 357 à 299 entre les deux rapports, mais il est probable que, anticipant une certaine réticence de l'Empereur face à la quantité de mesures proposées, le ministère de la Justice ait préféré réduire celle-ci. Parmi ces 299 propositions, 182 seulement aboutissent à une mise en liberté immédiate des détenus : le reste est constitué de commutations ou réductions de peine avec un reliquat restant à subir²⁵⁵.

La liste des considérations qui ont conduit à proposer la mesure de clémence est particulièrement éclairante si on la compare aux instructions du 31 octobre 1811. Cette liste s'est en effet précisée et enrichie de plusieurs critères significatifs dont l'un est « l'usage qui, au temps de la condamnation, permettait au condamné d'espérer, soit une diminution, soit la rémission d'une partie de la peine »²⁵⁶. Le ministère de la Justice montre ainsi qu'il a désormais connaissance de la pratique de la grâce régulière dans l'ancien système judiciaire hollandais, ce qui n'était pas le cas au moment des instructions d'octobre 1811. On peut supposer que l'avocat général Philipse connaissait les particularités du

²⁴⁹ Selon un relevé non daté conservé dans les archives, les grâces proposées par le procureur général se répartissent ainsi :

« Zuiderzée : 158 grâces pour 453 détenus

Bouche de la Meuse : 147 grâces pour 469 détenus

Issel supérieur : 27 grâces pour 182 détenus

Bouches de l'Issel : 6 grâces pour 49 détenus

Frise : 2 grâces pour 114 détenus

Ems Occidental : 7 grâces pour 79 détenus », AN, BB²² 7.

²⁵⁰ Rapport du ministre de la Justice à l'Empereur du 5 août 1812, chemise 77, AN, AF^{IV} 1287.

²⁵¹ Lettre de Cambacérés au comte Daru du 24 octobre 1812, chemise 77, AN, AF^{IV} 1287.

²⁵² « La question est donc de savoir si Sa Majesté veut permettre la tenue d'un conseil privé pour cette affaire ». Note manuscrite non datée de la secrétairerie d'État impériale, chemise 77, AN, AF^{IV} 1287.

²⁵³ Une chemise conservée dans les archives est intitulée ainsi : « Diverses pièces relatives à ces détenus et qui peuvent être utiles pour la rédaction du préambule du Rapport dont s'occupe en ce moment Monsieur Legraverend à qui elles doivent être en conséquence renvoyées ». AN, BB²² 7.

²⁵⁴ Rapport du ministre de la Justice à l'Empereur du 4 février 1813, AN, BB²² 7.

²⁵⁵ Résumé du travail de la commission chargée d'examiner les propositions faites sur les individus condamnés par les anciens tribunaux de Hollande, non daté, AN, BB²² 7.

²⁵⁶ Les deux autres critères ajoutés sont « la conduite de chaque condamné depuis qu'il subissait sa peine » et « les dispositions ou le silence du Code pénal actuel sur les faits qui ont donné lieu aux condamnations », *Ibid.*

système hollandais et qu'il en a informé le procureur général Jacquinot de Pampelune et l'administration centrale du ministère de la Justice au moment de la préparation des listes de grâce. C'est donc bien l'expérience de la préparation de ces grâces en nombre qui a permis à l'administration française d'acquérir la connaissance de la pratique de la grâce pénitentiaire en Hollande.

b. Le refus de l'Empereur et le renvoi devant une commission

À la suite de la réunion du conseil privé, l'Empereur n'approuve pas la liste des grâces proposées et fait annoter, en marge du rapport du 4 février, l'instruction suivante : « Le Grand Juge fera examiner les affaires de ces détenus par une commission de magistrats »²⁵⁷. Le refus, par le détenteur du droit de grâce, de signer les propositions de grâce du ministre de la Justice est suffisamment rare pour être souligné. La décision de l'Empereur n'est pas motivée mais on peut y voir l'effet d'une certaine défiance de Napoléon envers la grâce. Dans une lettre à Lebrun du 19 mai 1811, L'Empereur réclame du « canon et du sang » contre les séditeux et, commentant l'exécution de condamnés à mort, ajoute : « Il n'y a pas d'autre manière d'en imposer à la canaille »²⁵⁸. Plus significative encore est la lettre envoyée par l'Empereur à son frère Louis, encore roi de Hollande, le 3 avril 1808, où il reproche à celui-ci le mauvais usage qu'il fait de la grâce dans son royaume²⁵⁹. Dans son désir d'éclairer son frère sur ce qui, selon lui, est nécessaire de savoir pour gouverner, l'Empereur livre des considérations sur la manière d'exercer le droit de grâce. L'Empereur ne s'intéresse guère à l'effet moral de la grâce sur la personne du condamné : la question centrale est celle de la perception de la grâce par l'opinion. Il s'agit de prendre une mesure de clémence qui ait un effet sur le public et que cet effet soit favorable pour le souverain. Il faut donc se montrer magnanime envers ceux à qui la société est disposée à pardonner, mais impitoyable vis-à-vis de ceux qu'elle rejette. C'est en fonction de ce principe que Napoléon considère que la clémence est « bien placée » pour les infractions politiques, vues comme des offenses au souverain et non à la société elle-même. En revanche, la clémence à l'égard des condamnés pour des infractions de

²⁵⁷ Annotation en marge du rapport du ministre de la Justice à l'Empereur du 4 février 1813, AN, BB²² 7.

²⁵⁸ A. de CAUMONT DE LA FORCE, *L'architrésorier Lebrun, gouverneur de la Hollande. 1810-1813*, Paris, Plon, 1907, p. 190. Il est vrai qu'il n'est pas question ici de condamnés de droit commun, mais de la répression de mouvements de révolte contre la conscription. Le ton est néanmoins donné.

²⁵⁹ « Le droit de grâce est un des plus beaux et des plus nobles attributs de la souveraineté. Pour ne pas le discréditer, il ne faut l'exercer que dans le cas où la clémence royale ne peut déconsidérer l'œuvre de la justice, que dans le cas où la clémence royale doit laisser après les actes qui émanent d'elle l'idée de sentiments généreux. [...] C'est dans les condamnations pour contraventions aux lois de la fiscalité, c'est plus particulièrement encore dans celles qui ont lieu pour des délits politiques, que la clémence est bien placée. En ces matières, il est de principe que, si c'est le souverain qui est attaqué, il y a de la grandeur dans le pardon. Au premier bruit d'un délit de ce genre, l'intérêt public se range du côté du coupable et point de celui d'où doit partir la punition. Si le prince fait remise de la peine, les peuples le placent au-dessus de l'offense, et la clameur s'élève contre ceux qui l'ont offensé. S'il suit le système opposé, on le répute haineux et tyran. S'il fait grâce à des crimes horribles, on le répute faible ou malintentionné. » F. ROCQUAIN, *Napoléon I^{er} et le roi Louis*, Paris, Firmin-Didot, 1875, p. 166-167.

droit commun donne au gouvernement une réputation de faiblesse²⁶⁰. C'est en effet l'autorité de l'État comme garant de la protection des populations qui est alors minée.

C'est la raison pour laquelle il est fort probable que Napoléon ait considéré que, bien que leur nombre ait été réduit par le ministère de la Justice, 299 mesures de grâces sur un total de 1346 détenus représentent encore une proportion excessive de grâces accordées en une fois. Une telle décision ne peut, aux yeux de l'Empereur, que compromettre l'autorité française dans un territoire récemment annexé.

Le choix de l'Empereur est donc le renvoi en commission. Dès le 11 février, la Chancellerie travaille à réunir la commission de hauts magistrats. Cette commission est composée d'Henrion de Pansey, de Barris, de Favard de Langlade et de Zangiacomi, qui sont respectivement présidents et conseillers à la Cour de cassation²⁶¹. Favard est désigné comme rapporteur de la commission qui sera présidée par le ministre de la Justice²⁶². La commission procède à l'examen des dossiers à partir des documents que lui fournit la Chancellerie, comme le montrent les échanges de pièces et les entretiens entre Favard et Legraverend, chef de la division criminelle et des grâces²⁶³.

La commission prend deux décisions de principe : « ne pas mettre en liberté les individus condamnés pour des crimes graves et notamment pour des vols avec des circonstances aggravantes » et « ne pas proposer une simple réduction de peine parce qu'il n'en résultait aucun avantage pour l'évacuation des maisons de détention »²⁶⁴. Puisque la mesure de grâce générale a d'abord un objectif de gestion de la surpopulation carcérale, les remises partielles de peine ne sont pas d'actualité. Par ailleurs, la décision de ne pas inclure dans les grâces certains infractions avec circonstances aggravantes témoigne de la volonté de la commission de ne pas prendre de mesure qui paraîtrait affaiblir la répression.

Ces décisions vont dans le sens des intentions de l'Empereur : elles cherchent à réduire le nombre de mesures de clémence au strict nécessaire pour lutter contre la surpopulation carcérale sans chercher à alléger par des réductions les peines prononcées par les anciennes juridictions²⁶⁵, alors que ce motif avait été à l'origine relevé par les autorités françaises pour décider de la révision des jugements. La logique de gestion des établissements pénitentiaires et la crainte d'affaiblir la répression l'emportent.

Après réexamen de tous les cas, la commission propose de libérer immédiatement 206 détenus, ce qui est à peine plus que le nombre de 182 libérations proposées par le

²⁶⁰ « Ne croyez pas que le droit de faire grâce puisse être exercé impunément, et que la société applaudisse toujours à l'usage qu'en peut faire le monarque : elle le blâme, lorsqu'il l'applique à des scélérats, à des meurtriers, parce que ce droit devient nuisible à la famille sociale. » *Ibid.*

²⁶¹ Note manuscrite du 11 février 1813, AN, BB²² 7.

²⁶² Lettre de désignation des membres de la commission du 17 février 1813, AN, BB²² 7.

²⁶³ Note manuscrite non datée signée Favard et adressée à M. Legraverend, chef de division au ministère de la Justice, AN, BB²² 7.

²⁶⁴ « Son Excellence observera au procureur que dans son travail il a proposé beaucoup de commutations, ou de réductions de peine, et qu'il ne s'agit pas en ce moment d'accorder de pareilles grâces, mais seulement de désencombrer les prisons de la Hollande, en mettant en liberté ceux des condamnés qui par la nature de leur crime et leur caractère connu peuvent être élargis sans danger pour la chose publique. » Résumé du travail de la commission chargée d'examiner les propositions faites sur les individus condamnés par les anciens tribunaux de Hollande, non daté, AN, BB²² 7.

²⁶⁵ En effet, les condamnés à une peine très lourde qui n'ont pas encore effectué une proportion suffisante de leur peine pour obtenir une remise du reste sont exclus du bénéfice de la clémence par la décision de la commission.

rapport du 4 février ; il y a eu cependant quelques changements dans les individus concernés²⁶⁶. La commission, enfin, demande que le nouveau tableau de propositions de grâces soit renvoyé au procureur général de La Haye pour que celui-ci communique son avis, ce qui est fait le 19 mars.

N'ayant pas obtenu de réponse au cours du mois suivant, le ministère de la Justice presse le 14 mai le procureur général de La Haye, Jacquinot de Pampelune, de hâter le travail. Ce dernier répond le 21 mai de manière très surprenante²⁶⁷. Jacquinot de Pampelune informe en effet le ministère de la Justice qu'il a demandé à une institution nouvellement mise en place auprès de chaque établissement, les commissions charitables²⁶⁸, non seulement de donner un avis sur les propositions déjà portées sur la liste validée par la commission, mais encore d'en formuler de nouvelles en faveur de détenus non encore proposés et qui « paraissent susceptibles d'être traités avec indulgence »²⁶⁹.

Jacquinot de Pampelune ne peut pourtant pas ignorer que la commission nommée sur ordre de l'Empereur a pensé interpréter correctement la volonté de celui-ci en réduisant le nombre de mesures de clémence envisagées. Le plus intéressant est l'argument avancé par Jacquinot de Pampelune, dans une nouvelle lettre datée du 3 juin, pour défendre son idée de recours aux commissions charitables pour sélectionner des détenus supplémentaires :

[...] Dans les départements de la Hollande, [...] les condamnations prononcées par les anciens tribunaux de ce pays laissaient aux détenus la certitude de voir abrégé leur captivité s'ils se conduisaient bien, et se mettaient assidûment au travail. On ne pouvait sans injustice les priver aujourd'hui de cet espoir, et les attributions des commissions charitables présenteront à l'autorité un moyen facile de remplir ultérieurement et à grande connaissance de cause le but de l'ancienne législation²⁷⁰.

Le procureur général a donc non seulement appris entre 1811 et 1813 l'existence de l'usage des réductions de peine régulières, mais il va jusqu'à recommander, pour ne pas commettre d'injustice, une forme de pérennisation de cet usage des grâces pénitentiaires à l'égard des détenus concernés. Jacquinot de Pampelune envisage qu'une institution

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ « Depuis l'époque où mon travail général a été adressé à Votre Excellence le Gouvernement a institué près de chaque maison de détention des commissions charitables qui sous la surveillance de l'administration s'occupent essentiellement du régime intérieur de ces maisons. Estimant qu'on ne pouvait mettre trop de soin à éviter les erreurs, et certain que par le moyen des commissions charitables j'aurai des renseignements positifs sur la moralité et la conduite des individus sur le sort desquels il s'agit de prononcer, j'ai envoyé à quinze de ces commissions la liste des détenus qui existaient dans les maisons confiées à leur surveillance, et je les ai invitées à m'aider de leur avis. » Lettre du procureur général de La Haye au ministre de la Justice du 21 mai 1813, AN, BB²² 7.

²⁶⁸ Ces commissions charitables, créées par l'arrêté du 20 octobre 1810 du ministre de l'Intérieur, Montalivet, qui réorganise le système carcéral en France, sont dotées d'attributions administratives. C. GRANIER, *Les commissions de surveillance*, Melun, Imprimerie administrative, 1895, p. 10.

²⁶⁹ Lettre du procureur général de La Haye au ministre de la Justice du 3 juin 1813, AN, BB²² 7.

²⁷⁰ *Ibid.*

pénitentiaire, en l'espèce les commissions charitables, soit utilisée pour proposer pour une grâce les détenus qui ont été lourdement condamnés et qui se conduisent bien en détention. Cette initiative d'un procureur général avait, il est vrai, peu de chances d'être approuvée tant elle paraît en décalage avec les conceptions du titulaire du droit de grâce l'Empereur, résolument hostile à l'usage de la clémence envers les condamnés de droit commun. Cependant, le ministère de la Justice n'a pas à se prononcer sur la suggestion du procureur général de la Haye car sa lettre date de juin 1813, soit trois mois seulement avant la perte de la Hollande par les armées françaises. La discussion sur l'adoption, par le système judiciaire français, de la pratique hollandaise de la grâce pénitentiaire n'a pas lieu faute de temps.

Dans l'immédiat, Jacquinet de Pampelune joint à la liste des 206 individus déjà examinées par la commission et sur laquelle il a porté ses observations une liste complémentaire de 96 détenus signalés par les commissions charitables. Les deux listes sont renvoyées par le ministère de la Justice à la commission qui achève son travail le 15 août 1813²⁷¹. Le nombre de libérations accordées concernent au final 256 détenus et s'accompagnent d'un certain nombre de mesures de sûreté, de surveillance ou interdiction de paraître²⁷².

Entre les premières instructions adressées au procureur général de La Haye, en octobre 1811, et la liste finale des propositions de grâces, en août 1813, plus de vingt mois se sont écoulés. La centralisation de la procédure et la réunion, exigée par l'Empereur, d'une commission de magistrats pour un second examen des propositions expliquent l'extrême lenteur du processus. Conscients de l'urgence qu'il y a à procéder aux mises en liberté, les services de la Chancellerie suggèrent, dès la réception du rapport de Favard, d'adresser à l'Empereur les lettres de grâces déjà rédigées et prêtes à être signées sans attendre un nouvel avis de sa part sur le travail de la commission²⁷³. Les lettres sont expédiées à l'Empereur le 22 septembre tandis qu'un rapport est adressé à l'Impératrice régente²⁷⁴.

L'Empereur, en effet, est en Allemagne depuis le printemps 1813 où il fait face aux forces de la sixième coalition. Est-ce l'effet d'une certaine désorganisation consécutive à la défaite de Leipzig en octobre 1813, plus grande confrontation des guerres napoléoniennes et prélude à l'invasion de la France ? Les lettres n'atteignent jamais l'Empereur et doivent être considérées comme perdues²⁷⁵. En désespoir de cause, et face à l'urgence de procéder aux libérations envisagées, un second rapport est adressé à l'Empereur le 17 novembre lui demandant de signer un « acte de grâce collectif en faveur des 256 individus dont les noms étaient inscrits sur les lettres patentes qui ont été

²⁷¹ Rapport non signé adressé au ministre de la Justice du 28 juillet 1813 et lettre de Favard au ministre de la Justice du 15 août 1813, AN, BB²² 7.

²⁷² Rapport du ministre de la Justice à l'Empereur du 17 novembre 1813, AN, BB²² 7.

²⁷³ Note interne à la Chancellerie, non datée, accompagnant le rapport de Favard d'août 1813, AN, BB²² 7.

²⁷⁴ Rapport du ministre de la Justice à l'Impératrice régente du 15 septembre 1813, AN, BB²² 7.

²⁷⁵ Rapport du ministre de la Justice à l'Empereur du 17 novembre 1813, AN, BB²² 7.

perdues »²⁷⁶. L'Empereur appose enfin sa signature sur « l'acte collectif » le 19 novembre, à une date où, ironie de l'histoire, la Hollande vient d'être perdue par la France. Lebrun, chassé par une révolte anti-française alors que les troupes de la coalition approchent, a quitté la Hollande le 17 novembre. Les mesures de clémence n'ont jamais atteint les 256 détenus hollandais qui devaient en bénéficier.

2. Les grâces et la réalité pénitentiaire en Hollande

Même si cette procédure exceptionnelle de grâce n'a abouti, faute de temps, à aucune mesure de libération effective de prisonniers hollandais, elle n'en a pas moins conduit les autorités judiciaires françaises à une étude du cas de l'ensemble des condamnés détenus entre 1811 et 1813 dans les prisons de Hollande. Les listes de détenus qui sont dressées dans ce but, avec des tableaux qui détaillent les différents cas et les mesures envisagées, présentent une analogie frappante avec celles qui seront utilisées dans les premiers temps de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818, d'autant qu'elles sont lues et annotées par la même personne, Jean-Marie Legraverend, chef de la division criminelle puis directeur des affaires criminelles et des grâces.

Ces listes révèlent que, confrontés à une multiplicité de cas de condamnations qui témoignent de la réalité pénitentiaire hollandaise (a), le procureur général et le ministère de la Justice dégagent progressivement de nouveaux motifs pour accorder les mesures de clémence qui tiennent compte de la situation particulière créée par le rattachement à la France (b).

a. La réalité pénitentiaire à travers les cas étudiés

Les archives conservent les liasses des propositions formulées par le parquet général de La Haye sur lesquelles sont portées, en face de chaque nom, les avis successifs du ministère de la Justice et de la commission. Ces liasses se présentent comme des brouillons annotés qui retracent les différentes étapes de l'étude des cas des prisonniers. Elles reprennent, sous forme de tableau, les renseignements demandés par l'instruction du 31 octobre 1811 concernant l'âge, la profession, le domicile du condamné, l'infraction, la peine, les observations du procureur sur la manière dont la loi hollandaise a été appliquée, et enfin les avis des différentes autorités appelées à se prononcer.

Le ressort de la cour impériale de La Haye ne comprend que six départements sur les sept qui composent l'ancien royaume de Hollande : l'Ems-Oriental dépend en effet de

²⁷⁶ *Ibid.*

la cour impériale de Hambourg²⁷⁷. Les listes nominatives de propositions sont plus ou moins fournies selon la densité de prisons des départements. Le département des Bouches de la Meuse, dont la préfecture est La Haye, et le département du Zuyderzée dont la préfecture est Amsterdam, fournissent les plus gros contingents avec respectivement 145 et 162 condamnés. Viennent ensuite l'Yssel-supérieur, 27 condamnés, l'Yssel, 6 condamnés, la Frise, 12 condamnés et enfin l'Ems-Occidental, 7 condamnés²⁷⁸.

Les jugements de condamnation évoqués par les listes préparées par le procureur général concernent, pour l'essentiel, des vols ou des infractions à une peine de bannissement. Le vol représente exactement la moitié des infractions concernant les 162 condamnés proposés pour une grâce du département du Zuyderzée, tandis que les infractions au bannissement sont au nombre de 29²⁷⁹. Les cas d'homicide sont rares : on compte quelques infanticides, dont certains involontaires ou par négligence. Des infractions aux mœurs sont relevées, dont, particulièrement dans le département du Zuyderzée, un certain nombre de « sodomies » qui était un crime sévèrement puni par les anciennes lois pénales hollandaises²⁸⁰. Il existe quelques autres cas d'infraction aux mœurs, comme un « inceste » ou même une jeune fille domestique condamnée pour « mauvaise vie »²⁸¹. Enfin, on trouve quelques cas isolés, comme des coups et blessures ou une infraction « à l'article 33 de l'ordonnance en matière d'impôts » qui a donné lieu à une condamnation à dix ans de réclusion²⁸². Cas un peu à part, un ensemble de 11 soldats déserteurs sont également admis dans la liste du département du Zuyderzée²⁸³.

Il est difficile de savoir si la répartition de ces détenus par type d'infraction reflète fidèlement celle qui prévalait dans les prisons de Hollande en 1811. L'avocat général Philipse a en effet opéré un tri parmi les détenus pour sélectionner ceux qui lui semblaient dignes d'une mesure de clémence : un certain nombre d'infractions graves ont pu être mises à l'écart. Le nombre de détenus condamnés pour infraction au bannissement montre cependant à quel point celui-ci était courant, et combien aussi il était habituel que les condamnés, privés de ressource en dehors du territoire dont ils étaient bannis, enfreignent cette interdiction.

Les juridictions qui ont prononcé les condamnations se répartissent entre les « échevins » de villes comme Leyde, Rotterdam, Delft, ou Amsterdam, et différentes cours ou tribunaux, par exemple de Oegstgeest, de Schieland, de Delftland ou de Groningue, ou encore un « tribunal maritime »²⁸⁴. La diversité des anciens tribunaux de Hollande se reflète dans cette énumération.

²⁷⁷ A. de CAUMONT DE LA FORCE, *L'architrésorier Lebrun, gouverneur de la Hollande, op. cit.*, p. 78.

²⁷⁸ Liasse des états nominatifs des grâces de Hollande, AN, BB²² 7.

²⁷⁹ Liste nominative de 162 condamnés, département du Zuiderzee, AN, BB²² 7.

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ Liste nominative de 145 condamnés, département des Bouches de la Meuse, AN, BB²² 7.

²⁸² Liste nominative de 12 condamnés, département de la Frise, AN, BB²² 7.

²⁸³ Liste nominative de 162 condamnés, département du Zuiderzee, AN, BB²² 7.

²⁸⁴ Liste nominative de 145 condamnés, département des Bouches de la Meuse, AN, BB²² 7.

Dans la case réservée à cet effet, le procureur général signale si le condamné a été sévèrement puni au regard des lois hollandaises alors en vigueur. Il signale lorsque la peine a été arbitraire, ce qui arrive dans un certain nombre de cas : par exemple, dans les cas d'enlèvement d'enfants ou pour « la peine d'infraction de bannissement »²⁸⁵. Le principe de légalité des délits et des peines n'avait pas encore été totalement introduit en Hollande à la date de ces condamnations.

Les châtiments corporels sont aussi très présents dans la législation de l'ancienne Hollande. La peine du fouet, par exemple, est fréquemment associée à une peine de détention et à une peine de bannissement. Un « vol de brebis » est ainsi puni, dans un jugement rendu par les Échevins de la ville de Leyde, du fouet, d'une réclusion d'une durée de 15 ans et du bannissement perpétuel de la Hollande²⁸⁶. Un arrêt de la Cour départementale de Drenthe du 15 août 1808 condamne un ouvrier de Donkoerbreck, pour un vol de « mouches à miel », à être marqué, fouetté, à une réclusion de dix ans et d'un bannissement perpétuel des provinces d'Overjissel et de Drenthe²⁸⁷.

Les peines de quarante, cinquante voire soixante années de réclusion ne sont pas rares : un vol avec effraction ou une menace d'incendie par écrit valent ainsi à leurs auteurs, outre le fouet, la marque et le bannissement à vie, des peines de cinquante ans de réclusion. Une domestique accusée de vol aggravé est condamnée à soixante ans de réclusion. Mais, conformément au modèle hollandais, les cas de très fortes réductions de peine sont courants : la même domestique a déjà connu une remise de quarante années sur sa peine de soixante ans²⁸⁸. Sur les 145 condamnés portés sur les listes des condamnés du département des Bouches de la Meuse, ce sont ainsi 32 détenus qui ont déjà connu des remises de peine d'une durée échelonnée entre six mois et quarante ans²⁸⁹. Dans le département du Zuyderzée, 25 réductions de peine ont déjà été accordées sur un total de 162 détenus, dont, à deux reprises, des remises de 30 ans de détention²⁹⁰.

La politique à cet égard n'était pas homogène dans l'ancienne Hollande : l'usage des peines alourdies assorties d'espairs de réduction en cas de bonne conduite n'est attesté que dans certaines parties du territoire. Cette disparité peut d'ailleurs expliquer pourquoi il a fallu un certain temps aux autorités françaises pour prendre conscience de l'existence de cette pratique. Logiquement, là où la grâce n'est pas ou n'est plus d'usage régulier, les peines ne sont pas aussi élevées. Ainsi, dans le département de l'Ems-Occidental, aucun des sept détenus proposés n'a déjà connu de grâce antérieure accordée par les autorités hollandaises, et les peines auxquelles ils ont été condamnés ne paraissent pas particulièrement sévères : les vols aggravés, par effraction ou en récidive, sont punis de fouet, de bannissement et de vingt ans de détention, tandis que le vol simple conduit à

²⁸⁵ Liste nominative de 162 condamnés, département du Zuiderzee, AN, BB²² 7.

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ Liste nominative de 162 condamnés, département du Zuiderzee, AN, BB²² 7.

une condamnation comprise entre six et dix ans. Un défaut de soins ayant conduit à la mort d'un enfant a été puni d'une peine de 12 ans de réclusion²⁹¹.

b. Les motifs pour accorder les grâces

Dans la logique du système des grâces régulières de l'ancienne Hollande, deux critères semblent importants pour accorder les remises de peine : d'une part, la sévérité de la condamnation initiale, et d'autre part la conduite en détention, gage du retour des détenus dans le droit chemin. La dureté de la peine initiale est modérée par la chance donnée au détenu de se racheter par son comportement en détention : il faut donc que celui-ci puisse lui assurer l'opportunité d'accéder à la clémence, indépendamment de toute autre considération, pour que l'incitation au retour au bien et à la bonne conduite en détention produise tous ses effets. Cependant, les instructions du ministère de la Justice du 31 octobre 1811, formulées par Legraverend alors que celui-ci ne connaissait sans doute pas l'usage traditionnel de la grâce en Hollande, demandaient de s'appuyer sur des critères beaucoup plus larges²⁹².

Le rapport du procureur général motive de nombreuses propositions de grâce par « la longue durée de la détention » et la « conduite irréprochable en prison ». Il note ainsi qu'un détenu « se comporte très bien et a rendu, pendant sa détention, beaucoup de services à la justice » : la bonne conduite en prison n'est pas qu'affaire de rédemption morale, mais également de collaboration avec les autorités²⁹³. Conformément aux instructions, le procureur général prend également en compte la conduite qui précède la détention, par exemple dans le cas d'un détenu dont « la vie précédente » était « irréprochable »²⁹⁴. Les circonstances de l'infraction, comme le peu de valeur des objets volés par une jeune domestique, sont aussi mises en avant pour justifier les grâces, de même que des considérations sur la personne du condamné²⁹⁵. La conduite du condamné en détention n'est donc qu'un critère parmi d'autres.

L'introduction d'un nouveau code pénal et la nécessaire adaptation des sentences et des peines est aussi un motif de grâce. Un exemple est donné avec le cas de Wanis Reiner Bag, condamné le 30 mai 1804 par les Échevins d'Amsterdam pour « infraction de bannissement pour la quatrième fois et tentative de vol simple » au fouet et à 25 années de réclusion « nonobstant le bannissement perpétuel auquel il avait été condamné le 21 janvier 1787 ». Le procureur note à cet égard qu'il a été « puni assez sévèrement » et que

²⁹¹ Liste nominative de 7 condamnés, département de l'Ems-Occidental, AN, BB²² 7.

²⁹² Le procureur général était invité à relever tous les « motifs et les considérations qui pourraient atténuer ou aggraver la culpabilité du condamné et provoquer en sa faveur la clémence du souverain ». Lettre du ministre de la Justice au procureur général de La Haye du 13 octobre 1811, AN, BB²² 7.

²⁹³ Liste nominative de 12 condamnés, département de la Frise, AN, BB²² 7.

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ *Ibid.*

« la peine d'infraction de bannissement dans ce temps était tout à fait arbitraire ». Le décret impérial du 18 août 1811, qui a déterminé les effets de la condamnation au bannissement prononcée par les tribunaux hollandais, permet dans ce cas la mise en liberté du condamné d'autant que « d'après le Code pénal actuel la tentative de vol ne serait punie que d'un d'emprisonnement correctionnel de cinq années au plus (voyez l'article 401 du Code pénal) »²⁹⁶. Le procureur tient compte à la fois des dispositions du décret du 18 août 1811 et des dispositions pénales françaises concernant la tentative de vol pour proposer la grâce.

L'infraction de sodomie est un autre exemple de la nécessité d'utiliser la grâce pour atténuer les distorsions entre les lois nouvelles et les lois anciennes. La sodomie était punie rigoureusement en Hollande : « D'après les lois des États de Hollande, la sodomie consommée était punie de mort »²⁹⁷. Un détenu a par exemple été condamné en 1796 pour une « tentative » de sodomie à une « exposition au carcan avec écriteau sur la poitrine dénotant son crime ; fouet ; 25 années de réclusion isolée, bannissement à perpétuité hors de la ci-devant province de Hollande ». Faisant remarquer que « le fait qui a donné lieu à la condamnation n'étant pas qualifié crime par le Code pénal actuel », le procureur général propose « une rémission ou diminution d'une grande partie de la peine »²⁹⁸. On trouve huit autres cas de détenus pour sodomie dans le département du Zuiderzée et trois dans celui des Bouches de la Meuse pour lesquels le procureur général propose une mesure de clémence. De fait, la sodomie n'était plus punie en France. Le Code pénal de 1791 ne faisait pas mention de « mœurs contre-nature »²⁹⁹. Sous l'influence de Montesquieu, puis de Beccaria, on considère en France que la question de l'homosexualité masculine ne doit pas être résolue par la répression pénale mais par l'éducation³⁰⁰.

Le cas des 11 déserteurs de liste du département du Zuiderzée est à part et rappelle fortement les grâces militaires en France. Ces soldats ont tous été condamnés à une peine de dix ans de prison par le tribunal militaire le 1^{er} février 1811, soit un mois seulement avant l'entrée en vigueur des lois françaises, et alors que la Hollande était déjà rattachée à la France. La proposition du procureur général est, en raison de leur « bonne conduite en prison », la remise de leur peine et la mise à disposition du ministre de la Guerre³⁰¹. Le temps de détention n'a pas pu être de plus d'une ou deux années, étant donné la période où ces grâces ont été préparées : il ne s'agit pas de corriger une durée de peine excessive selon les anciennes lois de Hollande, mais bien d'utiliser la grâce en faveur des déserteurs comme cela est fait régulièrement d'après les dispositions de l'arrêt du 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803).

²⁹⁶ Liste nominative de 162 condamnés, département du Zuiderzee, AN, BB²² 7.

²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ M. LEVER, *Les bûchers de Sodome*, First Edition, Paris, Fayard, 1985, p. 397.

³⁰⁰ T. PASTORELLO, « L'abolition du crime de sodomie en 1791, un long processus social, répressif et pénal », *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, vol. 112-113, 2010, p. 197-208.

³⁰¹ Liste nominative de 162 condamnés, département du Zuiderzee, AN, BB²² 7.

Enfin, il y a les cas particuliers que l'étude de la situation des condamnés a mis à jour, et pour lesquels ce n'est pas une mesure de clémence, mais une autre mesure qui s'impose. Dans le département du Zuiderzée, un individu condamné à mort pour vol de chevaux n'a pas été exécuté « à cause de son état d'imbécillité » suite à une maladie survenue dans le cours de son procès. Le cas est renvoyé à la Cour impériale et on renonce à prendre une mesure de clémence en attendant la décision de la cour. On note aussi un cas de détention « administrative » : une détenue est « provisoirement détenue en prison à cause de l'état de démence survenue pendant l'instruction du procès », avant qu'un arrêt de la cour soit prononcé. Il est décidé de la remettre à l'administration pour « être transférée dans un hospice »³⁰².

Un détenu est maintenu sur les listes alors qu'il n'est pas susceptible, juridiquement, de faire l'objet d'une grâce. Le dénommé Scholten, âgé de 41 ans, « n'a commis aucun crime » mais a été « provisoirement placé dans la maison de force pour le garder, étant alors dans un état de démence ou de fureur » par « le pouvoir administratif du département ». La décision remonte au 17 novembre 1798. Le procureur « sollicite avec instance la mise en liberté de ce malheureux et les secours que réclament l'humanité souffrante. Il a été emprisonné de la manière la plus arbitraire. Il est actuellement sans pieds et privé de tous moyens de subsistances »³⁰³. Le détenu n'ayant pas été condamné, il ne peut être gracié. Le fait que le nom de ce détenu soit pourtant reporté sur les listes de condamnés à gracier montre que, plus que la cohérence juridique, c'est le résultat qui compte. Il est vrai également que, maintenu en détention par une décision administrative, il peut être libéré par une décision du chef de l'État.

Le procureur général ne demande pas que des mises en liberté, mais fait aussi des propositions de remises partielles de la peine ou se contente d'appeler à la clémence de l'Empereur sans préciser exactement la teneur de la mesure à prendre. Ainsi, dans le département des Bouches-de-la-Meuse, sur les 145 propositions faites par le Procureur, il n'y a que 44 recommandations de mise en liberté immédiate. Le ministère de la Justice augmente ce nombre à 64, conserve quelques propositions de réductions de peines et rejette les autres grâces. La commission de la Cour de cassation, suivant le principe qu'elle a adopté, se prononce pour 71 mises en liberté et pour le maintien de toutes les autres peines.

Le ministère de la Justice s'est déjà montré plus rigoureux que le procureur : ainsi, dans la liste des condamnés des Bouches-de-la-Meuse, il a exclu de la clémence quatre cas d'infanticide et n'a conservé que celui qui a été commis par imprudence³⁰⁴. L'infanticide, il est vrai, est sévèrement puni par le Code pénal de 1810, puisque le coupable encourt la peine de mort, même si la pratique judiciaire des tribunaux français au XIX^e siècle révèle

³⁰² *Ibid.*

³⁰³ Liste nominative de 6 condamnés, département des Bouches de l'Isle.

³⁰⁴ Liste nominative de 145 condamnés, département des Bouches de la Meuse, AN, BB²² 7.

une certaine indulgence pour ce crime féminin de la jeunesse et de la misère³⁰⁵. De même, une peine de soixante ans pour empoisonnement, que le procureur général propose de réduire de vingt ans, est maintenue³⁰⁶. Enfin, l'exclusion, par la commission, de tous les cas de vol aggravé conduit à maintenir en l'état des condamnations très lourdes. La crainte d'un affaiblissement de la répression pénale se fait sentir à toutes les étapes de l'examen des propositions de grâce.

Les mesures de libération sont souvent accordées avec condition. Par exemple, la commission demande que des détenus libérés après une condamnation pour sodomie voient leur grâce accordée « à charge de ne plus reparaître dans le lieu où le crime a été commis »³⁰⁷. Lorsqu'un bannissement a été prononcé à l'égard d'un condamné, celui-ci est fréquemment maintenu dans les nouvelles formes prévues par le décret du 1^{er} août 1811.

Les mesures de clémence ne sont donc adoptées qu'avec une prudente réserve. La nécessité de préserver la sécurité publique n'avait pas été oubliée dans les instructions du ministère de la Justice, qui demandait au procureur général des propositions de nature à « concilier l'intérêt de l'État et celui de l'humanité »³⁰⁸. On peut se demander toutefois si la décision de la commission de restreindre les grâces accordées aux cas pouvant donner lieu à une libération immédiate, et d'exclure les vols aggravés n'a pas définitivement fait pencher la balance au bénéfice de l'intérêt de l'État.

Au total, en 1811-1813, les autorités françaises ont créé une procédure spécifique pour accorder des grâces afin de régler le problème des détenus hollandais en surnombre. Cette procédure n'était pas inspirée par le modèle hollandais traditionnel de réductions de peine accordées pour bonne conduite, mais calquée sur les usages français en matière de grâces. Cependant, les magistrats français les plus proches du terrain et en contact quotidien avec leurs collaborateurs hollandais, comme le procureur général Jacquinot de Pampelune, ont envisagé d'accorder des grâces pénitenciaires dans des formes fidèles à la pratique hollandaise : faute de temps, cette suggestion n'a pas été mise en pratique. L'expérience de 1811-1813 a marqué les hauts fonctionnaires qui s'en sont occupés, et en particulier Jean-Marie Legraverend. Les services du ministère de la Justice ont pour la première fois concrètement expérimenté une procédure permettant d'instruire un grand nombre de dossiers de détenus en même temps en vue d'une mesure générale de clémence, et la procédure qui sera choisie pour instruire les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 présente certaines similitudes avec celle de la Hollande rattachée. Avant même d'être accepté en théorie, ce type de grâce fut expérimenté dans le système français sous la pression des circonstances et malgré les évidentes réticences du souverain pour les grâces destinées aux condamnés de droit commun.

³⁰⁵ R. LALOU, « L'infanticide devant les tribunaux français (1825-1910) », *Communications*, vol. 44, n° 1, 1986, p. 175-200.

³⁰⁶ Liste nominative de 27 condamnés, département de l'Yssel-Supérieur, AN, BB²² 7.

³⁰⁷ Liste nominative de 162 condamnés, département du Zuiderzee, AN, BB²² 7.

³⁰⁸ Lettre du ministre de la Justice au Procureur général de La Haye du 31 octobre 1811, AN, BB²² 7.

Entre la chute de l'Empire, survenue quelques mois après l'échec des grâces destinées aux prisonniers de Hollande, et le 6 février 1818, deux épisodes importants survenus dans les débuts de Restauration vont encore avoir un effet sur les dispositions de l'ordonnance adoptée ce jour-là.

Section 2. Les grâces pénitenciaires et solennelles des débuts de la Restauration.

Les débuts de la Restauration sont, d'une manière générale, plus favorables à la grâce que ne l'était l'Empire. Le désir de renouer avec les traditions royales et la référence chrétienne implicite que véhicule la notion même de grâce expliquent cette faveur retrouvée. Il ne faut pas pour autant en déduire que le régime de Louis XVIII est plus laxiste que celui de Napoléon 1^{er}, de même qu'il faut se méfier de l'idée selon laquelle l'usage de la grâce conduit nécessairement à un affaiblissement de la répression. De fait, la clémence est, tout autant que la sévérité, une démonstration de la puissance du pouvoir souverain, et les régimes autoritaires jouent souvent d'une dialectique entre répression et indulgence, comme c'est le cas sous l'Empire envers les déserteurs. Cependant, l'Empereur n'est guère favorable aux grâces à destination des condamnés de droit commun alors que Louis XVIII entend faire preuve de charité envers les détenus ordinaires.

Les débuts de la Restauration sont donc un moment opportun pour de nouvelles expérimentations de grâces régulières ou multiples à destination de détenus. Contrairement à celles de l'Empire, avant tout dictées par la nécessité, ces grâces s'inspirent de modèles explicites qu'il s'agit d'acclimater ou de recréer. Pour les grâces des ordonnances de 1814 à destination des jeunes détenus, c'est un modèle étranger, celui des prisons de Philadelphie, qui est proposé par un philanthrope respecté, le duc de la Rochefoucauld-Liancourt. L'aspect expérimental de cette démarche est marqué par le titre même qui est retenu par son inspirateur, celui de « prison d'essai » (§1). Pour les grâces envisagées à l'occasion du mariage du duc de Berry, en 1816, c'est la grâce solennelle d'Ancien Régime qui sert de référence (§2).

§1. La grâce pénitenciaire expérimentale de 1814

À l'été 1814, une « prison d'essai » réservée aux jeunes détenus est créée à l'initiative de La Rochefoucauld-Liancourt. Celui-ci, qui vient d'être nommé pair de France, fait part à l'abbé de Montesquiou de son désir d'expérimenter les idées qu'il a développées sur la question pénitenciaire et qui donnent aux grâces un rôle important dans le processus d'amendement du condamné : ces idées, qui lui ont permis de dessiner le

portrait d'une prison idéale, s'inspirent du modèle américain (A). La prison d'essai est l'objet de deux ordonnances royales du 18 août et du 9 septembre 1814 qui comprennent l'une et l'autre un article consacré à la grâce pénitentiaire (B).

A. La prison idéale du duc de la Rochefoucauld-Liancourt

Le duc de la Rochefoucauld-Liancourt est une « figure marquante de la philanthropie pendant un demi-siècle »³⁰⁹. Né en 1747, La Rochefoucauld-Liancourt, influencé par les physiocrates, fonde en 1770 une ferme modèle dans son château de l'Oise, et en 1780 une école pour les enfants pauvres de soldats. Devenue par la suite l'École des enfants de la patrie, l'institution donne naissance, en 1806, à l'École des arts et métiers de Châlons-sur-Marne³¹⁰. La philanthropie de La Rochefoucauld-Liancourt s'exerce dans les domaines les plus divers : vaccination, aide aux indigents, épargne populaire, enseignement. Sur la question des prisons, La Rochefoucauld-Liancourt fait figure de précurseur en étant un des premiers, plus de trente ans avant Tocqueville et Beaumont, à s'intéresser au jeune système pénitentiaire américain³¹¹. C'est à partir de ce modèle américain (1) que se développent les conceptions de La Rochefoucauld-Liancourt sur la grâce en vue de l'amendement du détenu (2).

1. Le modèle américain

Si ce ou plutôt les modèles américains n'ont cessé d'alimenter le débat pénitentiaire au cours du XIX^e siècle en Europe³¹², la fascination pour les prisons d'Amérique du Nord commence dès la fin du XVIII^e siècle, lorsque La Rochefoucauld-Liancourt, qui a visité les prisons de Philadelphie, érige le système pénitentiaire de Pennsylvanie en modèle à imiter en Europe (a). La grâce occupe une place stratégique dans sa réflexion (b).

³⁰⁹ J. BOURQUIN, « La Rochefoucauld-Liancourt et le projet de prison d'essai pour jeunes détenus », *Revue d'histoire de l'enfance irrégulière*, Hors-série, 2007, p. 195-206.

³¹⁰ A. ROBERT, E. BOURLOTON G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français*, op. cit., t. III, p. 601.

³¹¹ Jacques-Guy Petit le qualifie « d'homme-passerelle par excellence » entre la philanthropie du siècle des Lumières et les débats pénitentiaires du XIX^e siècle. J.-G. PETIT, *Ces peines obscures*, op. cit., p. 186.

³¹² Sous la monarchie de Juillet, le débat sur la meilleure forme d'enfermement cellulaire se focalise sur l'opposition entre deux modèles venus d'Amérique : le régime d'Auburn, du nom de la prison modèle de l'État de New-York, et le régime pennsylvanien du pénitencier de l'Eastern State. J.-G. PETIT, *Ces peines obscures*, op. cit., p. 225 et s.

a. Un philanthrope en Amérique

Après avoir émigré en 1792, La Rochefoucauld-Liancourt profite de son séjour aux États-Unis pour visiter les prisons de Pennsylvanie où une nouvelle expérience carcérale, à l'initiative des Quakers, vient de débiter. Il en tire un ouvrage, *Des prisons de Philadelphie*³¹³, publié en français à Philadelphie en 1796, et qui contribue à faire des pénitenciers de cet état américain le modèle « le plus célèbre sans doute »³¹⁴. Le livre est un succès, et il est plusieurs fois réédité jusqu'en 1819 avec des compléments dans la seconde édition d'Amsterdam³¹⁵ et une préface dans la quatrième³¹⁶. Ces éditions successives contribuent à faire connaître le modèle promu par La Rochefoucauld-Liancourt.

Pour La Rochefoucauld-Liancourt, les réformes des prisons de Philadelphie dans les années 1790 sont la mise en œuvre réussie des théories de Howard, le célèbre philanthrope anglais qui a visité au XVIII^e siècle de nombreux établissements en Angleterre et en Europe³¹⁷. Les prisons de l'État de Pennsylvanie réformées selon les principes de Howard sont explicitement érigées en un modèle dont l'Europe devrait s'inspirer :

*Puisse ce nouveau monde accoutumé à recevoir de la vieille Europe les lumières dont sa jeunesse et son inexpérience ont besoin lui servir à son tour de modèle dans la réformation de la jurisprudence criminelle, dans l'établissement d'un système de prison sévère, même terrible, mais juste et humain ; car enfin c'est l'Amérique qui en donne le premier exemple.*³¹⁸

Dans l'ouvrage publié en 1796, la notion de modèle et la manière dont celui-ci doit être imité et adapté font l'objet d'une réflexion poussée. La réforme pénitentiaire en Pennsylvanie est la mise en application des principes élaborés par Howard, et le succès de cette réforme est un témoignage de la justesse des principes énoncés par le philanthrope³¹⁹.

³¹³ F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Des prisons de Philadelphie par un Européen*, 1^{ère} éd., Paris, Philadelphie, Dupont et Moreau, 1796.

³¹⁴ M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*, op. cit., p. 146.

³¹⁵ F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Des prisons de Philadelphie par un Européen*, 2^e éd., Amsterdam, Holtrop, 1799.

³¹⁶ F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Des prisons de Philadelphie par un Européen*, 4^e éd., Paris, Madame Huzard, 1819.

³¹⁷ Pour une présentation de la philanthropie de John Howard, voir J.-G. PETIT, « Obscurité des Lumières : les prisons d'Europe d'après John Howard, autour de 1780 », *Criminologie*, vol. 28, n° 1, 1995, p. 5-22. John Howard joue un rôle essentiel dans la diffusion, dans le domaine laïc, de l'idée de pénitence et d'amendement du coupable par la prison. P. VIELFAURE, *L'évolution du droit pénal sous la monarchie de juillet entre exigences politiques et interrogations de société*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Montpellier I, 1998, p. 463.

³¹⁸ F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Des prisons de Philadelphie*, op. cit., 1^{ère} éd., p. 45.

³¹⁹ « Howard, si souvent traité de rêveur philanthrope, dont la vie entière fut employée en généreux efforts pour le soulagement de l'humanité souffrante, ne sera plus, grâce à la sagesse de l'État de Pennsylvanie, considéré désormais que comme un sage dont l'esprit s'est montré aussi éclairé dans ses observations et dans ses conseils que son âme était reconnue vertueuse et amie des hommes. Ses principes, son système, sont soigneusement adoptés à Philadelphie : ils le sont depuis plusieurs années, et le succès couronne l'entreprise, ainsi que l'avait annoncé ce bienfaiteur de l'humanité. » F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Des prisons de Philadelphie*, op. cit., 4^e éd., p. 1.

Ces principes sont appliqués à Philadelphie dans une forme qui correspond aux réalités juridiques et institutionnelles de la Pennsylvanie³²⁰, et qui diffèrent de celles de l'Europe³²¹ : pour autant, les mêmes causes produisant les mêmes types d'effet, l'introduction du système expérimenté en Amérique, avec certaines adaptations, ne pourrait être que concluante en Europe³²².

Le modèle à suivre est exposé non seulement dans l'ouvrage de 1796 mais aussi dans un mémoire inédit³²³ présentant un projet de prison idéale pour la France et dont de larges extraits ont été publiés par Camille Granier, inspecteur des prisons de la fin du XIX^e siècle, dans un article de la *Revue Pénitentiaire*³²⁴. Dans ce mémoire, La Rochefoucauld-Liancourt présente le succès d'une « maison d'amendement bien ordonnée » comme un résultat « prouvé par [l'] expérience » des Quakers de Philadelphie³²⁵.

Le modèle de système pénitentiaire décrit par La Rochefoucauld-Liancourt repose sur une idée centrale, la recherche de l'amendement du détenu : « La punition doit avoir pour objet l'amendement du coupable, et doit lui en fournir les moyens. Cet axiome de morale est la base de la conduite des prisons »³²⁶. Au-delà des arguments humanitaires, les châtiments corporels et la peine de mort sont critiqués au nom de ce principe, puisque ces peines ne visent pas à l'amendement du criminel : la détention en revanche, à condition qu'elles soit correctement organisée, favorise le retour au bien du délinquant. La réflexion de La Rochefoucauld-Liancourt se concentre sur un sujet qui va agiter longuement le XIX^e siècle : quelle est l'organisation interne des prisons qui permet de remplir le plus efficacement cet objectif ?

Dans le système décrit par La Rochefoucauld-Liancourt, la grâce occupe une place stratégique.

b. Le rôle stratégique de la grâce

Le lien entre le régime pénitentiaire, l'amendement du condamné et l'encouragement à cet amendement par la perspective d'une réduction de peine est présenté ainsi dans l'ouvrage sur les prisons de Philadelphie :

³²⁰ « Mais comme la jurisprudence criminelle de l'état de Pennsylvanie est la base sur laquelle repose le nouveau système d'administration des prisons, il est nécessaire d'en présenter succinctement l'histoire. » *Ibid.*, p. 1.

³²¹ « Je finirai en répétant que sans doute l'état de la société en Europe ne peut être entièrement comparé à l'état de la société en Amérique, particulièrement dans le rapport des crimes... » *Ibid.*, p. 53.

³²² « Peut-être, et probablement même les résultats pareils y seront-ils plus longs à obtenir ; peut-être ne s'obtiendront-ils jamais aussi complets qu'ils le sont ici ; mais on ose assurer qu'ils étonneront même les hommes généreux qui en tenteront l'essai, s'ils l'entreprennent avec courage et détermination. » *Ibid.*, p. 54-55.

³²³ Selon Jacques Bourquin, ce mémoire, composé de huit pages manuscrites, figurait à la fin du XIX^e siècle dans les archives du château de Liancourt mais la trace en aurait été perdue depuis. J. BOURQUIN, « La Rochefoucauld-Liancourt et le projet de prison d'essai pour jeunes détenus », art. cit., p. 199.

³²⁴ C. GRANIER, « Un réformatoire en 1814 », RP, 1898, vol. 22, p. 219-238.

³²⁵ *Ibid.*, p. 221.

³²⁶ F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Des prisons de Philadelphie*, op. cit., 4^e éd., p. 8.

Les inspecteurs ont la faculté de présenter au gouverneur des pétitions pour obtenir la grâce d'un prisonnier, et ils en usent quand ils se croient assurés de l'amendement du convict ; qu'il a amassé quelqu'argent par son travail, ou qu'il a dans sa famille des moyens de subsister. [...] Le gouverneur jamais ne refuse la grâce à la demande des inspecteurs ; le meurtrier même peut espérer de l'obtenir. [...] Les inspecteurs usent peu de cette faculté pour les convicts de cette classe. Ils en usent sobrement pour les autres ; mais enfin chacun des détenus sait qu'ils peuvent en faire usage, et son cœur entretenu par l'espoir, voit un intérêt à devenir meilleur. Qui conduira-t-on jamais sans l'espérance et la crainte ?³²⁷

Dans le système pennsylvanien, la grâce pénitentiaire a clairement pour objet d'introduire, dans l'esprit du détenu, l'espoir d'une récompense en cas de retour au bien. Le parallèle entre « l'espérance » et « la crainte » dans la dernière phrase de cet extrait montre que la grâce s'insère dans un ensemble de récompenses et de punitions mises en place au sein de la prison. Ces récompenses et punitions n'ont pas pour unique but de maintenir l'ordre dans l'établissement pénitentiaire, mais doivent servir à aiguillonner le détenu sur la voie de la rédemption.

Le supplément disciplinaire à la peine de détention proprement dite consiste en cette série de dispositifs coercitifs ou rétributifs qui servent à la régénérescence morale du condamné. C'est pourquoi la punition ne doit être ni arbitraire, ni violente. Dans le modèle de Philadelphie, la punition n'est pas laissée à l'initiative des gardiens, mais est décidée par les plus hautes autorités de la prison. Elle ne consiste jamais en mauvais traitements, mais principalement en *solitary confinement*, une détention solitaire qui est le régime initial des prisonniers les plus sévèrement condamnés³²⁸. La punition pénitentiaire vue par Liancourt n'est pas un châtement, mais un remède. Elle consiste à renvoyer le prisonnier dans le cachot où, « éloigné de tous les autres », il est « livré à la solitude, aux réflexions et aux remords »³²⁹.

Dans le projet publié par Granier, en plus des institutions destinées à favoriser le retour au bien que sont le travail, l'instruction, la religion, l'hygiène ou la disposition des locaux, La Rochefoucauld-Liancourt imagine un cahier de statistiques où sont recensées les punitions et récompenses de chaque détenu³³⁰ : cette comptabilité morale trouve une traduction sur le costume même du détenu, sur lequel des pièces de couleur sont « successivement enlevées à mesure que le prisonnier inspire plus de confiance dans sa conduite et rétablies quand sa conduite est moins bonne »³³¹. La grâce vient prendre sa

³²⁷ F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Des prisons de Philadelphie*, op. cit., 1^{ère} éd., p. 33-34.

³²⁸ *Ibid.*, p. 12.

³²⁹ *Ibid.*, p. 13.

³³⁰ « Toutes les punitions que le prisonnier aura subies depuis sa détention, toutes les fautes qu'il aura commises seront inscrites à son doit. Les récompenses, distinctions et bonnes notes qu'il aura obtenues seront inscrites à son avoir ». C. GRANIER, « Un réformatoire en 1814 », art. cit., p. 234.

³³¹ *Ibid.*, p. 227.

place au terme du processus d'amendement : elle est la récompense suprême sur l'échelle des gratifications.

La grâce ne peut pour autant résulter d'une simple décision de discipline, car les autorités de la prison ne possèdent pas le pouvoir de réduire la durée de la peine effectivement subie par le condamné. Le titulaire du droit de grâce en Pennsylvanie est le gouverneur de l'État. La compétence des inspecteurs de la prison se limite à formuler des propositions de grâce qui sont formellement accordées par le titulaire du droit de grâce, à savoir le gouverneur de l'État de Pennsylvanie. La Rochefoucauld-Liancourt précise cependant que celui-ci se fie entièrement à l'avis des inspecteurs. Le système repose donc sur la confiance que le détenteur du droit de grâce place en ceux qui sont chargés d'administrer les prisons. Pour La Rochefoucauld-Liancourt, une telle confiance est justifiée par la grande moralité de ces personnages.

Les inspecteurs sont en effet des citoyens « considérables par leur fortune et leur crédit »³³², bien souvent issus de la communauté religieuse des Quakers, et qui agissent par philanthropie. Ils administrent les prisons et en choisissent geôliers et gardiens. Ils connaissent bien les détenus qu'ils visitent régulièrement et sont donc les personnes les plus à même de discerner parmi les condamnés ceux dont le processus de rédemption est parvenu à son terme. Dans le projet qu'il développe dans le manuscrit publié par Granier, La Rochefoucauld-Liancourt reprend l'idée d'adjoindre aux directeurs de la prison des « inspecteurs », au nombre de six, nommés par le ministre de l'Intérieur et choisis parmi les bourgeois aisés³³³. Là encore, ces inspecteurs prennent l'initiative des propositions de grâces car « visitant sans cesse les prisonniers, ils [ont] les moyens de connaître leur caractère, leurs projets, le degré de leur amendement »³³⁴. Prenant en compte les spécificités administratives du système français, La Rochefoucauld-Liancourt soumet les propositions de grâces des inspecteurs au visa du directeur de la prison.

La Rochefoucauld-Liancourt prend soin de préciser que, dans le modèle américain, le critère de l'amendement n'est pas unique pour accorder une réduction de peine. Le souci de ce qu'on appellerait, en langage moderne, la réinsertion du condamné apparaît. Il faut donc tenir compte de la situation familiale, mais aussi du pécule que le détenu, par son travail, a pu accumuler pour sa libération. Le travail apparaît ainsi à la fois comme un moyen de rédemption mais aussi comme la garantie, à la sortie de prison, que le condamné libéré possèdera de quoi se rétablir dans la société.

La Rochefoucauld-Liancourt rappelle aussi que tous les condamnés sont susceptibles d'être proposés pour les grâces, même les meurtriers. Ce point est important car il traduit la conviction que tout condamné est amendable : l'idée que certains seraient irrécupérables par la nature même de leur crime ou par leur nature dépravée est étrangère à sa pensée. Cependant, les inspecteurs n'usent de la faculté de gracier que de manière

³³² F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Des prisons de Philadelphie*, op. cit., 1^{ère} éd., p. 9.

³³³ C. GRANIER, « Un réformatoire en 1814 », art. cit., p. 232.

³³⁴ *Ibid.*, p. 233.

parcimonieuse et en tenant compte de la gravité du crime initial. Cette précision rappelle que la grâce est par nature une mesure exceptionnelle : pour conserver son efficacité, elle doit être rare. Mais même rare, elle produit par son exemple un effet sur tous les prisonniers puisque chacun d'entre eux peut garder l'espoir d'en bénéficier un jour.

La perspective de la clémence sert à l'amendement du prisonnier : le système de comptabilité morale repose sur la possibilité d'une récompense suprême au terme d'un parcours vers le bien balisé par les gratifications accordées par les autorités de la prison. La grâce réservée à quelques-uns est un message à destination de tous.

2. *L'objectif d'amendement du détenu*

La grâce doit concourir à l'amendement du détenu, et a donc exactement le même objectif que la peine de détention : loin de s'opposer, répression et clémence sont au service du même projet. Cet usage de la grâce n'est pas traditionnel, puisqu'il découle d'une conception de la peine qui, si elle a des origines canoniques anciennes, a été essentiellement développée avec la philosophie des Lumières au XVIII^e siècle. Or, c'est cet usage nouveau qui rend légitime le recours à la grâce aux yeux de La Rochefoucauld-Liancourt (a), et c'est avec cette justification qu'il propose de réintroduire le droit de grâce en France (b).

a. *La justification du recours à la grâce pour des raisons pénitentiaires*

Bien qu'elle occupe, dans le système de Philadelphie et dans sa prison idéale, une place stratégique et indispensable, La Rochefoucauld-Liancourt fait preuve d'une certaine défiance vis-à-vis de la grâce : en cela, il reste un homme du XVIII^e siècle. Il n'hésite pas à reprendre certaines des critiques adressées au droit de grâce par les penseurs des Lumières dans son ouvrage sur les prisons de Philadelphie : les grâces ne sont pas toujours accordées « aux condamnés les plus dignes d'indulgence » mais plutôt par l'effet du « crédit » de celui qui les a recommandées, elles apparaissent comme une critique de la loi qu'elles semblent accuser de prévoir des peines disproportionnées, et enfin elles sont souvent une absolution totale du condamné alors qu'elles devraient n'être qu'une réduction de la gravité de sa peine³³⁵. C'est seulement lorsque la grâce est accordée en récompense de l'amendement du détenu qu'elle échappe à ces critiques, puisqu'alors « la diminution du temps de détention

³³⁵ « Dans les pays où le gouvernement a le droit de faire grâce, on sait que ces faveurs ne sont pas toujours accordées aux condamnés les plus dignes d'indulgence, et les faveurs dues plutôt au crédit de l'intercesseur qu'à un sentiment d'équité de celui qui les accorde : fussent-elles même accordées toujours avec discernement elles seraient une critique de la loi, qu'elles accuseraient ainsi d'ordonner une peine disproportionnée au délit ; enfin cette grâce absout, souvent sans commutation de peine, un condamné qui ne méritait peut-être pas le dernier supplice, mais qui peut être aussi ne peut sans danger pour la société, être replacé sur-le-champ dans son sein. » F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Des prisons de Philadelphie*, *op. cit.*, 4^e éd., p. 31.

ordonnée par la sentence, étant précédée de toutes les conditions sans lesquelles elle ne peut être accordée, n'a point d'inconvénients »³³⁶. Ce point est important, car il montre que pour La Rochefoucauld-Liancourt les usages traditionnels de la grâce, ceux de la période qui précède son abolition en France, sont illégitimes, et que la seule justification du recours au droit de grâce est précisément la réduction de peine accordée au détenu qui a démontré par sa conduite en détention qu'il était digne d'indulgence.

La Rochefoucauld-Liancourt plaide en faveur de l'introduction de son modèle en France à une époque, à la fin du XVIII^e siècle, où le droit de grâce a été aboli. Il lui faut donc trouver les arguments en faveur du rétablissement du droit de grâce dans le but d'encourager les détenus à l'amendement.

b. L'introduction de la grâce à objectif pénitentiaire en France

Dans la postface de la seconde édition *Des Prisons de Philadelphie* parue à Amsterdam en 1799, La Rochefoucauld-Liancourt plaide pour l'introduction en France du modèle américain vu comme un moyen de parvenir à l'abolition de la peine de mort. Conscient des réticences et craignant de compromettre les chances de voir la réforme adoptée par un essai mal conduit, il enjoint le Directoire de tenter une expérience limitée à trois cent prisonniers qu'il détaille avec précision :

Au moment où ce texte est écrit, La Rochefoucauld-Liancourt sait que la critique envers le droit de grâce, aboli depuis quelques années seulement, est demeurée entière. L'auteur argumente donc en faveur de son rétablissement partiel :

*La seule loi nécessaire à obtenir du Corps législatif serait celle qui autoriserait le Directoire à abrégé le temps de détention prononcé par la sentence pour les prisonniers à l'amendement desquels la bonne conduite, l'assiduité au travail, etc. donnerait droit de croire. Cette autorisation bornée pour les prisonniers détenus dans cette maison d'essai ne ferait qu'une légère exception à l'article de la jurisprudence française actuelle, qui interdit la rémission de toutes les peines. Mais cette exception est indispensable. Ce serait mal connaître les hommes que se flatter de la possibilité de l'amendement celui dont l'âme serait fermée à l'espérance d'un meilleur sort, à tout avantage personnel de cet amendement. Les inspecteurs qui pourraient seuls juger de la convenance de ces grâces devraient en être les pétitionnaires auprès du Directoire. On peut en rendre l'obtention difficile, la soumettre à toutes les formes, à des épreuves, à des examens préalables ; mais il ne faut pas qu'elle reste impossible.*³³⁷

³³⁶ *Ibid.*, p. 31-32.

³³⁷ F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Des prisons de Philadelphie*, op. cit., 2^e éd., p. 88-89.

La réduction de peine est un mécanisme indispensable dans le système d'amendement prévu par La Rochefoucauld-Liancourt. Le système moral imaginé par La Rochefoucauld-Liancourt repose sur l'équilibre des punitions et des récompenses. Priver les détenus de tout espoir d'une réduction de peine rendrait leur amendement presque impossible. C'est par ce raisonnement que la grâce se voit justifiée. Cependant, il s'agit d'une rupture avec ce que la grâce est de manière traditionnelle : en la soumettant à « toutes les formes, à des épreuves, à des examens préalables », il entend ainsi borner l'étendue d'un droit qui ne peut être facilement limité en raison de son origine souveraine.

En réalité, à lire l'extrait de la préface de La Rochefoucauld-Liancourt, on pourrait presque penser que le mécanisme par lequel ces réductions de peine sont accordées ne doit pas nécessairement être une grâce, mais pourrait être une forme spécifique de remise des peines encadrée par la législation. Cependant, La Rochefoucauld-Liancourt ne va pas aussi loin dans sa réflexion et c'est bien le terme de « grâce » qu'il utilise à la fin de cet extrait.

En 1802, le droit de grâce est rétabli en France : cependant, contrairement à ce que préconisait La Rochefoucauld-Liancourt en 1799, ce n'est pas en vue d'un usage pénitentiaire. Dans la conception qui prévaut après 1802, aucune législation ne peut dicter au souverain les conditions de l'exercice de ce droit : rien ne peut l'obliger à gracier uniquement les détenus qui auront passé avec succès les diverses épreuves que La Rochefoucauld-Liancourt imagine pour tester l'amendement moral du détenu.

La grâce rétablie en 1802 en droit français peut-elle se plier aux conceptions nouvelles défendues par La Rochefoucauld-Liancourt ? La question se pose d'autant plus que les exigences de La Rochefoucauld-Liancourt paraissent difficilement compatibles avec la manière dont on conçoit le droit de grâce. Dans la préface à la quatrième réédition de son ouvrage sur les prisons de Philadelphie, parue en 1819, soit l'année même de la création de la société royale des prisons et un an après l'adoption de l'ordonnance du 6 février 1818, La Rochefoucauld-Liancourt résume son système en cinq points synthétiques. Le cinquième et dernier de ces points est consacré à la manière dont l'espoir en la réduction de la peine doit être constamment entretenu dans l'esprit du prisonnier :

*5. Que l'espérance d'une abréviation de temps de détention doit toujours être présentée au détenu comme la récompense certaine d'une conduite éprouvée, qui permettrait de le rendre à la société sans danger pour elle.*³³⁸

Dans cette proposition, La Rochefoucauld-Liancourt formule deux exigences par rapport à la grâce. La première est que la « conduite éprouvée » conduise à une abréviation de temps de détention. La seconde est que cette abréviation doit « toujours » être présentée

³³⁸ F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Des prisons de Philadelphie*, op. cit., 4^e éd, p. VIII.

« comme la récompense » de cette conduite, autrement elle ne doit jamais être présentée comme résultant d'une autre considération que celle qui prend en compte la bonne conduite du détenu. Or, la grâce telle qu'elle est conçue depuis son rétablissement en 1802 ne peut ni être automatique ni se limiter à un seul critère, et il n'y a aucun moyen d'imposer au souverain la raison pour laquelle il décide de l'accorder. Il existe donc un doute sur la capacité de la grâce à remplir les objectifs que La Rochefoucauld-Liancourt assigne aux réductions de peine dans son modèle de système pénitentiaire. Cette difficulté apparaît dans les ordonnances de la « prison d'essai » de 1814.

B. La « prison d'essai » de 1814

Bien qu'il ait plaidé dès 1798 pour qu'une expérience pénitentiaire inspirée du modèle pennsylvanien soit tentée en France, ce n'est qu'au tout début de la Restauration que La Rochefoucauld-Liancourt voit ses vœux sur le point de se réaliser. Comme il l'écrit dans une des rééditions de son ouvrage sur les prisons de Philadelphie, l'abbé de Montesquiou, ministre de l'Intérieur, « eut l'honorable pensée de transporter en France l'institution américaine des prisons »³³⁹ Les deux ordonnances royales préparées par le ministre de l'Intérieur du 18 août³⁴⁰ et 9 septembre 1814³⁴¹ sont une tentative d'expérimenter la réforme de François de La Rochefoucauld-Liancourt en créant ce qu'elles nomment « une prison d'essai ».

La rapidité avec laquelle le gouvernement royal, quelques semaines seulement après son arrivée au pouvoir, légifère sur la question des prisons peut paraître surprenante. Catherine Duprat, dans son article intitulé « La prison des Philanthropes », rappelle qu'au moment d'arriver au pouvoir, Louis XVIII se préoccupe de l'état des prisons du royaume. Le régime craint peut-être également le retour à la vie civile de milliers de conscrits désœuvrés³⁴². Quelles qu'en soient les raisons, cette ouverture du nouveau pouvoir royaliste sur les questions de réforme pénitentiaire est de courte durée : Camille Granier, dans son article, parle « d'impulsion passagère du gouvernement, qui espérait peut-être trouver dans la solution de ces questions pénales, toujours aussi ardues, un moyen de défense contre ce que l'on appelle les passions mauvaises »³⁴³. De fait, en raison des Cent-Jours, l'expérience avorte avant même d'avoir commencé, et le tout début de la seconde

³³⁹ *Ibid.*, p. IX.

³⁴⁰ Ordonnance du Roi portant que cent jeunes gens, condamnés criminellement ou correctionnellement, et n'ayant pas atteint leur vingt-cinquième année, seront extraits des prisons de la Ville de Paris et réunis dans une maison de travail soumise à un régime particulier, 18 août 1814, Bull. lois, 5^e série, t. II, n° 35, p. 111.

³⁴¹ Ordonnance du Roi qui porte que les jeunes gens âgés de moins de vingt ans, condamnés pour crimes, seront extraits des prisons de Paris ou des départements environnants, et réunis dans une prison d'essai, et annule l'ordonnance du 18 août dernier, 9 septembre 1814, Bull. lois, 5^e série, t. II, n° 42, p. 249.

³⁴² C. DUPRAT, « Punir et guérir. En 1819, la prison des philanthropes », art. cit., p. 209.

³⁴³ C. GRANIER, « Un réformatoire en 1814 », art. cit. p. 219-238.

Restauration, marquée par une répression politique restée sous le nom de « terreur blanche »³⁴⁴, est moins favorable aux idées de La Rochefoucauld-Liancourt.

Avant d'en arriver là, les ordonnances d'août et septembre 1814 visent à créer à Paris une prison expérimentale destinée à tester le système prôné par La Rochefoucauld-Liancourt (1) : elles font donc une place à la grâce, partie intégrante de ce système (2).

1. L'expérimentation du système de La Rochefoucauld-Liancourt

Les deux ordonnances ne sont séparées que par trois semaines d'écart : la première apparaît comme une sorte de brouillon du projet finalement adopté. L'ordonnance du 18 août 1814 limite en effet l'expérience à « cent jeunes gens » des prisons de Paris, condamnés correctionnels comme criminels et âgés de moins de vingt-cinq ans. L'ordonnance du 9 septembre, qui annule et remplace celle du 18 août, concerne « tous les prisonniers condamnés pour crimes » âgés de moins de vingt ans et détenus à Paris et dans les départements limitrophes. Les conditions pour bénéficier de la mesure sont modifiées puisque la limite d'âge est abaissée et que seuls les condamnés pour crimes sont désormais concernés. En revanche, tous les détenus de la région parisienne qui satisfont aux conditions posées par l'ordonnance seront rassemblés dans ce que l'ordonnance qualifie de « prison d'essai », et non uniquement un échantillon de ceux-ci.

Dans les deux ordonnances, l'idée centrale est qu'il s'agit d'une expérimentation menée sur de jeunes détenus (a) et que le système de La Rochefoucauld-Liancourt doit y être appliqué (b).

a. Une expérimentation menée sur de jeunes détenus

Dans les deux ordonnances, l'idée d'expérimentation est centrale pour justifier l'ouverture de ces établissements. Pour la première ordonnance, l'essai est limité à cent détenus, ce qui rappelle la méthode proposée par La Rochefoucauld-Liancourt dans la postface de la seconde édition *Des Prisons de Philadelphie* où il enjoint le Directoire de tester, sur trois cent prisonniers, les effets de sa méthode. Dans la seconde ordonnance, l'essai est certes élargi, puisqu'il n'existe plus de limite du nombre de détenus, mais l'aspect expérimental demeure central puisque seuls les condamnés de Paris et des départements limitrophes sont concernés. Le titre de l'ordonnance qualifie l'établissement qu'elle établit de « Prison d'essai », et le préambule signale que la volonté du roi est de réaliser « un essai qui ne laisse à l'avenir aucune incertitude sur l'ensemble et les détails de l'administration

³⁴⁴ P. TRIOMPHE, 1815. *La Terreur blanche*, Toulouse, Privat, 2017.

de ces maisons »³⁴⁵. L'expression de « prison d'essai » reprend le titre du manuscrit inédit de La Rochefoucauld-Liancourt³⁴⁶, et reste ainsi fidèle à l'idée de ce dernier qui proposait, avant toute généralisation, une expérimentation limitée des techniques développées dans le modèle américain. La réussite de l'essai doit être évalué par une commission indépendante composée de membres du conseil d'État et de la Cour de cassation qui, après des visites régulières, rendront compte directement au roi³⁴⁷.

Les prisons prévues par les deux ordonnances sont destinées à de jeunes détenus, ce qui conduit certains historiens à voir dans cet épisode les prémices des établissements pénitentiaires pour mineurs³⁴⁸. Cependant, l'objectif des ordonnances de 1814 n'est pas de créer une filière de détention spécifique pour la jeunesse : il s'agit plutôt d'expérimenter sur les jeunes détenus des méthodes pénitentiaires destinées à être appliquées, si elles prouvent leur efficacité, aux condamnés de tous âges. La seconde ordonnance, d'ailleurs, n'avance aucune explication particulière à la raison pour laquelle seuls de jeunes détenus seront rassemblés dans la « prison d'essai », et elle affiche, dans son préambule, un objectif très général³⁴⁹. La première ordonnance avance quant à elle la justification suivante :

*Ces jeunes condamnés, plus susceptibles que les autres de reconnaître leur erreur et de mériter de rentrer dans la société, non seulement sans danger, mais en étant dignes d'y reprendre un rang, doivent être l'objet de notre sollicitude*³⁵⁰.

Le jeune délinquant a des habitudes moins ancrées dans le vice et il est plus sensible aux moyens pénitentiaires utilisés dans la prison d'essai. Selon Camille Granier, ce premier projet a été modifié, au moins en ce qui concerne l'âge des détenus, après les remarques de l'inspecteur des prisons de la préfecture de police, Costebelle, pour qui « les surveillants ne trouvent pas chez les plus jeunes détenus la soumission obséquieuse et hypocrite des vieux condamnés qu'ils considèrent comme les pires des criminels »³⁵¹. Il s'agit donc d'expérimenter la méthode nouvelle sur les détenus sur lesquelles elle aura probablement le plus d'effet. Le cas est donc très différent de celui des grâces de l'arrêté du 19

³⁴⁵ Ordonnance du 9 septembre 1814.

³⁴⁶ F. DREYFUS, *Un philanthrope d'autrefois. La Rochefoucauld-Liancourt. 1747-1827*, Paris, Plon, Nourrit et Cie, 1903, p. 463. L'expression « maison d'essai » a également été employée par La Rochefoucauld-Liancourt dans la préface de l'édition d'Amsterdam des *Prisons de Philadelphie*.

³⁴⁷ Ordonnance du 18 août 1814, article 6 et ordonnance du 9 septembre 1814, article 6.

³⁴⁸ « Un projet de maison d'amendement pour jeunes détenus [...] conçu par François de La Rochefoucauld [...] fait l'objet de deux ordonnances [et] pose les bases de ce que seront plus tard les établissements pénitentiaires pour mineurs, d'où son intérêt particulier. » J. BOURQUIN, « La Rochefoucauld-Liancourt et le projet de prison d'essai pour jeunes détenus », art. cit., p. 195.

³⁴⁹ « Voulant établir dans les prisons de notre royaume un régime qui, propre à corriger les habitudes vicieuses des criminels condamnés aux fers par sentence des tribunaux, les prépare, par l'ordre, le travail et les instructions religieuses et morales, à devenir des citoyens paisibles et utiles à la société quand ils devront recouvrer leur liberté ; et voulant assurer le succès de cet établissement général que nous nous proposons, par un essai qui ne laisse à l'avenir aucune incertitude sur l'ensemble et les détails de l'administration de ces prisons, avons ordonné ce qui suit... » Ordonnance du 9 septembre 1814.

³⁵⁰ « Ces jeunes condamnés, plus susceptibles que les autres de reconnaître leur erreur et de mériter de rentrer dans la société, non seulement sans danger, mais en étant dignes d'y reprendre un rang, doivent être l'objet de notre sollicitude. » Ordonnance du 18 août 1814.

³⁵¹ C. GRANIER, « Un réformatoire en 1814 », art. cit., p. 225.

vendémiaire an XII (12 octobre 1803), qui était destiné à des détenus dont le crime, la désertion, était considéré comme moins grave que d'autres. Au contraire, la seconde ordonnance réserve la prison d'essai à des détenus criminels et exclut ceux qui n'ont été condamnés que correctionnellement. Le jeune âge de ces condamnés n'est pas considéré comme une atténuation de leur responsabilité pénale mais comme un facteur susceptible d'augmenter les chances de leur retour au bien.

La première ordonnance mentionne également, comme motif pour réserver la prison expérimentale aux jeunes détenus, l'absence de séparation entre les différents types de criminels dans les établissements pénitentiaires³⁵², ce qui conduit à ce que les plus jeunes et les plus influençables des condamnés soient « confondus avec des coupables vieillis dans le crime »³⁵³. La crainte que la prison, en rassemblant un grand nombre de délinquants, ne se transforme en une école du crime est bien présente en 1814. Toutefois, l'impératif de la séparation des détenus ne contient pas, en elle-même, l'idée que le régime pénitentiaire doive être spécifique pour une catégorie d'âge, mais seulement que les différents types de publics ne soient pas mêlés afin d'éviter les mauvaises influences.

Dans tous les cas, la réussite de l'essai pourrait conduire à la généralisation des méthodes expérimentées sans condition d'âge des détenus. La prison d'essai de 1814 n'est donc pas l'expérimentation d'un régime pénitentiaire adapté aux mineurs mais plutôt l'expérimentation, sur des mineurs, d'un régime pénitentiaire généraliste.

b. Le régime pénitentiaire prôné par La Rochefoucauld-Liancourt

L'objectif de la prison d'essai est l'expérimentation du régime carcéral prôné par La Rochefoucauld-Liancourt dans *Les prisons de Philadelphie* et inspiré du modèle américain. Ce modèle s'appuie, entre autres³⁵⁴, sur un système de punitions sans châtiments corporels et de récompenses qui doivent encourager le détenu vers le retour au bien, avec, au sommet de la pyramide des récompenses, la réduction de peine par une grâce. Cependant, les ordonnances de 1814 ne contiennent guère de précisions sur le régime adopté dans les prisons expérimentales. Celle du 18 août 1814 indique qu'il « sera établi, dans cette maison, un ordre, un régime particulier, des moyens d'instruction adaptés aux jeunes condamnés, et des ateliers suivant le genre d'industrie le plus convenable »³⁵⁵ : mais aucun détail n'est fourni sur les éléments constitutifs de ce « régime particulier ». Le préambule de la seconde ordonnance, évoque un « régime propre à corriger les habitudes vicieuses des criminels »,

³⁵² « Les prisons n'offrent point encore les distributions nécessaires pour opérer les séparations convenables entre les différents genres de délits, objet que nous nous proposons d'atteindre. » Ordonnance du 18 août 1814. Il ne s'agit donc pas que de séparer les mineurs et les adultes, mais aussi les condamnés correctionnels et les condamnés criminels.

³⁵³ Ordonnance du 18 août 1814.

³⁵⁴ Rappelons que le travail, l'instruction, la religion, l'hygiène ou la disposition des locaux font aussi partie des moyens que La Rochefoucauld-Liancourt inclut dans son régime pénitentiaire idéal. Nous nous concentrons sur l'aspect disciplinaire avec le système des punitions et récompenses parce que c'est sur ce point que la grâce joue un rôle stratégique.

³⁵⁵ Ordonnance du 18 août 1814, article 2.

mais ce régime n'est évoqué que de manière très générale : l'ordonnance se contente d'indiquer que les délinquants sont conduits à redevenir de paisibles citoyens par « l'ordre, le travail et les instructions religieuses et morales »³⁵⁶.

Les deux ordonnances, en réalité, laissent à La Rochefoucauld-Liancourt le soin de déterminer lui-même les mesures précises propres à amender les délinquants. Les deux ordonnances confient en effet au directeur de la prison, nommé par le roi, le soin de rédiger le règlement intérieur de l'établissement qui sera ensuite soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur³⁵⁷. L'ordonnance du 9 septembre 1814 nomme à ce poste de directeur général La Rochefoucauld-Liancourt³⁵⁸, et à celui d'adjoint³⁵⁹ un autre philanthrope célèbre, le baron de Lessert³⁶⁰. Ces deux postes, ainsi que ceux des six inspecteurs chargés de la surveillance et de l'administration de la prison, ne sont pas rémunérés³⁶¹, et sont donc l'œuvre de citoyens dévoués selon l'idéal du modèle américain.

Le fait de laisser ainsi le choix du règlement intérieur de l'établissement à rédiger à celui qui inspire sa création est logique, puisqu'il s'agit d'une prison expérimentale : mais cela s'explique également par le fait que le régime intérieur d'une prison est considéré, au XIX^e siècle, comme étant du ressort exclusif de l'administration pénitentiaire. L'œuvre de la justice paraît achevée au moment où la sentence est prononcée, et l'exécution de la peine de détention laissée entre les mains de l'administration qui dépend du ministère de l'Intérieur et non de celui de la Justice. Toutefois, cette conception atteint sa limite lorsque le régime intérieur de la prison prévoit, en matière de récompense, une réduction du temps de la peine. Autant les modalités pratiques de l'exécution du temps de détention paraissent pouvoir échapper à la compétence des juridictions, autant la réduction du quantum de la peine est une atteinte à la décision judiciaire. C'est la raison pour laquelle le recours à la grâce est indispensable.

Cependant la grâce, droit souverain, ne peut se déléguer aux administrateurs des prisons : pour pouvoir être utilisée comme La Rochefoucauld-Liancourt le préconise, il faut que les ordonnances la mentionnent. C'est la raison pour laquelle un article de chacune des deux ordonnances lui est consacré.

³⁵⁶ Préambule de l'ordonnance du 9 septembre 1814.

³⁵⁷ Ordonnance du 18 août 1814, article 5 et ordonnance du 9 septembre 1814, article 5.

³⁵⁸ Ordonnance du 9 septembre 1814, article 9.

³⁵⁹ Ordonnance du 9 septembre 1814, article 10.

³⁶⁰ Le baron Benjamin de Lessert, banquier et homme d'affaire, a créé des soupes populaires en France en 1800. En 1818, il participe au côté de François de La Rochefoucauld-Liancourt à la création des caisses d'épargne. A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français, op. cit.*, t. IV, p. 134-135. L.-G. MICHAUD, *Biographie Universelle ancienne et moderne*, Mme C. Desplaces., Paris, 1855, t. IX, p. 319-322.

³⁶¹ « Ces différentes places, dont l'humanité et la libéralité des sentiments peuvent seules faire consentir à accepter les fonctions, seront gratuites. » Ordonnance du 9 septembre 1814, article 3.

2. La grâce et le système de la prison d'essai

Parce que la grâce ne peut pas dépendre que de dispositions du régime pénitentiaire interne à la prison, elle ne peut être laissée, comme le règlement, au seul soin du directeur et doit être citée dans les ordonnances qui mettent en place la prison d'essai (a) : mais comme, dans la conception de La Rochefoucauld-Liancourt, elle doit pourtant dépendre des dispositions internes du régime carcéral, cette évocation de la grâce ne peut que révéler en creux le paradoxe de la grâce pénitentiaire (b).

a. La mention des grâces dans les ordonnances de 1814

Les dispositions concernant les grâces sont contenues dans deux articles qui leur sont consacrés. L'article 9 de l'ordonnance du 18 août est ainsi rédigé :

*Nous nous réservons d'accorder, de l'avis de notre chancelier, des grâces pour abrégier la détention de ceux des prisonniers qui, s'étant fait remarquer par leur conduite, seront jugés dignes d'être rendus à la société.*³⁶²

Et l'article 8 de l'ordonnance du 9 septembre :

*Nous nous réservons, de l'avis de notre chancelier, d'accorder des grâces avant l'expiration du temps de détention ordonné par les jugements, à ceux des prisonniers dont l'exactitude de la conduite pourraient faire croire à un amendement, et qui seraient jugés pouvoir être rendus à la société sans inconvénient pour elle et à son avantage.*³⁶³

Ces deux articles semblent bien assigner aux grâces, dans des formulations légèrement différentes, la fonction que La Rochefoucauld-Liancourt leur donne : entretenir l'espoir qu'une grâce récompense la bonne conduite du détenu. La seconde ordonnance est cependant plus précise. L'ordonnance du 18 août ne met en effet en avant que le critère de la « conduite » du détenu, sans plus de précision, alors que l'ordonnance du 9 septembre lie « l'excellence » de la conduite avec la présomption de « l'amendement » du détenu. Malgré cet ajout, le fond reste le même : il s'agit bien d'accorder des grâces en fonction de la conduite du détenu et de faire jouer à l'espoir de la réduction de peine le rôle moralisateur que La Rochefoucauld-Liancourt lui attribue.

³⁶² Ordonnance du 18 août 1814, article 9.

³⁶³ Ordonnance du 9 septembre 1814, article 8.

Cependant, aucune des deux ordonnances ne mentionne de procédure spécifique pour accorder les grâces. De fait, les deux articles ne font que rappeler l'existence du droit de grâce que la Charte, adoptée quelques semaines auparavant, a reconnu au roi. Ce rappel est sans doute nécessaire pour montrer aux prisonniers quel usage le souverain peut faire, le cas échéant, de la réduction de peine par voie de grâce mais il ne contient en même temps aucun engagement précis en ce sens. Il n'est nullement affirmé que la bonne conduite et l'amendement des prisonniers constatés par les administrateurs désignés dans les ordonnances donnera aux détenus la certitude d'obtenir une réduction de peine.

Ces articles affirment même explicitement le contraire : l'expression « nous nous réservons » vise à montrer que le droit de grâce est entre les mains exclusives du roi et que non seulement il ne peut pas se déléguer, mais que le roi n'entend pas s'engager, à l'avance, sur les mesures de clémence qu'il est susceptible d'accorder. De plus, la mention de l'avis du Chancelier³⁶⁴ est une manière de réaffirmer le rôle du ministère de la Justice dans la procédure d'adoption des grâces, et cela alors même que l'article 67 de la Charte n'exige plus, pour l'exercice du droit de grâce, la réunion du conseil privé.

Sans doute est-il sous-entendu que le directeur de la prison d'essai, son adjoint et les six inspecteurs pourront signaler les détenus susceptibles d'être graciés. Pour autant, aucune précision n'est apportée à ce sujet et tout dépend de l'application qui sera faite de l'ordonnance du 9 septembre 1814. Si le ministre de la Justice et le roi approuvent systématiquement les grâces proposées par les administrateurs de la prison et s'abstiennent d'en accorder à d'autres détenus qui n'ont pas été proposés par ceux-ci, le système imaginé de La Rochefoucauld-Liancourt sera effectivement respecté. Cependant, tout autre usage de la grâce par le roi affaiblirait considérablement le modèle de la prison idéale.

On ne saura jamais ce qu'il en aurait été, car les aléas politiques de l'année 1815 interrompent l'expérience avant même qu'elle n'ait commencée. Comme l'écrit La Rochefoucauld-Liancourt dans la préface de la quatrième édition *Des prisons de Philadelphie* en 1819 : « Le premier mai était le terme fixé pour commencer l'activité de cette maison. Le funeste 20 mars arriva, et avec lui dut disparaître toute idée d'amélioration »³⁶⁵. La Rochefoucauld-Liancourt tombe dans une relative disgrâce pour avoir accepté de se laisser nommer représentant de l'Oise pendant les Cent-Jours. Au retour du roi, le climat a changé. La Rochefoucauld-Liancourt conclut : « Le Ministre (...) avait à penser à bien autre chose que le moral des détenus : c'était le temps des dénonciations »³⁶⁶.

³⁶⁴ Les titres de chancelier et garde des Sceaux sont rétablis à la Restauration. Dambray les cumule avec celui de ministre de la Justice jusqu'au 25 septembre 1815. Dans l'esprit du temps, les fonctions de ministre de la Justice, acquies de la Révolution, peuvent être distinctes de celles du Sceaux et du titre de chancelier, héritages de l'Ancien Régime. Dans les faits, « la répartition s'est faite entre le titre de chancelier, assorti de pouvoirs quasiment nuls, et celui de garde des Sceaux, ministre de la Justice ». Le titre de chancelier sera épisodiquement porté par un autre personnage que le ministre de la Justice sous la Restauration et la Monarchie de Juillet mais « le nom de Chancellerie devait cependant s'attacher définitivement au ministère de la Justice, non seulement dans le langage courant, mais encore dans la terminologie officielle ». P. DURAND-BARTHEZ, *Histoire des structures du ministère de la Justice*, op. cit., p. 37-38.

³⁶⁵ F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Des prisons de Philadelphie par un Européen*, op. cit., 4^e éd., p. X.

³⁶⁶ *Ibid.*

b. Un révélateur des paradoxes de la grâce pénitentiaire

Bien qu'avortée, l'expérience de la prison d'essai de 1814 est riche d'enseignements. Tout d'abord, il s'agit de la première tentative d'introduction en France d'une grâce qui lie la nouvelle fonction de la peine de détention, l'amendement du condamné, et la nouvelle fonction de la grâce, l'encouragement à cet amendement. Ensuite, et cela est peut-être encore plus intéressant, cette première tentative est révélatrice d'un paradoxe : comment récompenser par une grâce la conduite d'un détenu que seuls les administrateurs des prisons peuvent juger alors que le droit de grâce ne peut se déléguer à ces mêmes administrateurs ? Dans le modèle américain présenté par La Rochefoucauld-Liancourt, la difficulté est escamotée : le gouverneur est supposé toujours se fier aux avis désintéressés des citoyens philanthropes qui inspectent les prisons. Dès que l'on passe du modèle à sa réalisation, cependant, on constate que cette harmonie préétablie entre les différentes autorités ne va pas de soi, et les ordonnances de 1814 prennent soin de rappeler que le roi demeure toujours libre de faire ou de ne pas faire usage de sa prérogative souveraine.

Pour que le modèle imaginé par La Rochefoucauld-Liancourt évite cet écueil, il aurait fallu envisager que le pouvoir d'accorder des réductions de peine soit donné aux administrateurs et inspecteurs des prisons eux-mêmes³⁶⁷. La Rochefoucauld-Liancourt ne va pas jusque-là, peut-être par crainte que ce type de proposition ne soit jugée trop audacieuse et alors que le système qu'il cherche à introduire en France est déjà très novateur. Toujours est-il que le principe même de la grâce pénitentiaire, c'est-à-dire accordé à un détenu corrigé de ses mauvais penchants par la détention, pose le problème d'une grâce dont la pertinence est évaluée par une administration qui n'a pas l'autorité de l'accorder.

Cependant, le détenteur du droit de grâce, c'est-à-dire le chef de l'État, même s'il ne peut déléguer le pouvoir d'accorder des mesures de clémence, doit se reposer sur son administration pour instruire les dossiers de demandes en grâce et déterminer quels condamnés peuvent être jugés dignes de clémence. Pour résoudre le problème posé par l'usage des grâces tels que La Rochefoucauld-Liancourt l'envisage, il faudrait que l'administration qui soit chargée de conseiller au roi les grâces à accorder pour les condamnés dont la peine de détention est en cours d'exécution soit l'administration qui gère les prisons.

Cependant, en France, depuis 1802 et dans la continuité d'une tradition que l'on fait remonter à l'Ancien Régime, c'est l'administration du ministère de la Justice, et non celle de l'Intérieur à laquelle sont rattachées les prisons, qui est officiellement chargée

³⁶⁷ C'est pourtant à cette condition seulement, nous semble-t-il, que l'on pourrait valablement soutenir que La Rochefoucauld-Liancourt se serait prononcé « quatre-vingt ans avant la science moderne pour les peines indéterminées », comme le fait son biographe. F. DREYFUS, *Un philanthrope d'autrefois*, *op. cit.*, p. 464.

d'effectuer ce travail de conseil auprès du chef de l'État. C'est en cela que la formulation des articles qui concernent la grâce dans les ordonnances d'août et de septembre 1814 est révélatrice : la mention de « l'avis » du Chancelier démontre que le transfert de cette compétence majeure du ministère de la Justice vers celui de l'Intérieur n'est nullement envisagé³⁶⁸.

Il y a cela deux raisons importantes. La première est une raison de rivalité administrative : il est certain que le nouveau directeur des affaires criminelles et des grâces, Legraverend, n'est pas disposé à renoncer à cette prérogative et que sa compétence reconnue en la matière donne à ses arguments une certaine force. L'administration du ministère de la Justice est plus conciliante dans le cas des condamnés de la justice militaire ou maritime, car ces dernières sont rattachées aux ministères de la Guerre et de la Marine³⁶⁹ : mais en ce qui concerne la justice civile, elle est intraitable. Les condamnés de la justice civile sont par ailleurs beaucoup plus importants en nombre que ceux des justice militaires et maritimes.

La seconde raison est liée à la méfiance que la clémence inspire et à la crainte qu'elle ne finisse par affaiblir la répression. Si trop d'administrations différentes possèdent le pouvoir de conseiller le chef de l'État en matière de grâce, il existe un risque de voir celles-ci se multiplier indument : au contraire, la centralisation, par un seul service, de l'instruction de toutes les grâces permet de contrôler le nombre de celles-ci.

C'est donc une double méfiance qui peut se lire entre les lignes des articles 8 et 9 des ordonnances du 18 août et 9 septembre 1814 : méfiance d'abord envers les grâces que leur nouvel usage pénitentiaire ne doit pas conduire à voir se multiplier, mais méfiance également envers les administrateurs de la prison d'essai, dont la générosité pourrait conduire peut-être parfois à récompenser trop facilement les jeunes détenus.

Au final, les ordonnances du 18 août et 9 septembre 1814 qui mettent en place une prison d'essai destinée à expérimenter les idées de La Rochefoucauld-Liancourt sont les premières à introduire dans la législation en France le concept de grâce pénitentiaire, c'est-à-dire de grâce destinée à encourager et à récompenser l'amendement du délinquant au cours de sa détention : elles révèlent également la difficulté qu'il y a à faire de la grâce un instrument au service du régime pénitentiaire qui vise à la réforme du détenu alors que le droit de grâce est un droit souverain en principe exceptionnel et peu réglementé.

L'interruption de l'expérimentation de la prison d'essai en raison des Cent-jours ne permet pas de conclure sur la manière dont l'ordonnance du 9 septembre 1814 aurait pu être appliquée. Dans les débuts de la seconde Restauration, l'atmosphère n'est plus à la généreuse bienveillance envers les détenus, mais à la répression contre les opposants

³⁶⁸ Quant à l'opération inverse, à savoir le rattachement de l'administration des prisons au ministère de la Justice, il ne sera envisagé que vers la fin du XIX^e siècle et réalisé seulement en 1911.

³⁶⁹ C'est la raison pour laquelle les grâces pour les condamnés pour désertion détenus dans les prisons militaires prévues par l'arrêté du 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803) posent moins de problèmes, même si les archives révèlent que la question de l'intervention du ministère de la Justice dans l'instruction de ces propositions de grâces s'est posée sous le premier Empire.

politiques. Ce n'est qu'aux alentours de 1818 et de 1819 que le gouvernement de Louis XVIII est saisi d'une seconde « impulsion passagère » en faveur de la réforme des prisons, pour reprendre l'expression ironique de l'inspecteur Granier : les idées de La Rochefoucauld-Liancourt connaissent un bref retour de faveur avant un nouveau raidissement suite à l'assassinat du duc de Berry par un opposant politique en 1820.

Ce moment de retour en grâce des idées de La Rochefoucauld-Liancourt permet l'adoption de l'ordonnance du 6 février 1818 et la fondation de la société Royale des prisons en 1819 : mais avant d'en arriver à ces événements, il faut s'attarder sur un épisode survenu en 1816 et qui concerne la grâce solennelle.

§2. L'impossible retour de la grâce solennelle d'Ancien Régime

L'ordonnance du 6 février 1818 met en place des grâces régulières destinées aux détenus et annoncées à une date symbolique. Qu'il s'agisse des grâces de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803), des grâces envisagées pour la Hollande rattachée à la France ou des ordonnances du 18 août et 9 septembre 1814, aucun de ces précédents pénitentiaires à l'ordonnance du 6 février 1818 ne contient de disposition similaire : le moment de l'annonce des grâces n'y revêt pas une importance particulière. Les grâces régulières de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII et de l'ordonnance du 9 septembre 1814 semblent devoir être accordées au fil du temps. Quant aux grâces envisagées en faveur des détenus de la Hollande, elles auraient été annoncées, par la force des choses, en une seule fois, mais sans que la date de cette annonce ne soit choisie en raison de sa signification symbolique.

L'ordonnance du 6 février 1818, quant à elle, combine une dimension pénitentiaire et une dimension solennelle qui la place dans le prolongement d'une tradition ancienne : celle de la clémence comme manifestation éclatante de la puissance du souverain. Il n'y a pas besoin d'attendre la période de la Restauration pour voir un tel usage de la clémence solennelle revenir après la Révolution. Dès l'instauration de l'Empire par le sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII (18 mai 1804), l'Empereur renoue avec la tradition des mesures de clémence collective de l'Ancien Régime. Par les décrets impériaux du 13 prairial an XII (2 juin 1804) et du 25 mars 1810 l'Empereur entend en effet marquer « son avènement à l'Empire »³⁷⁰ et « l'époque de [son] mariage » par « des actes d'indulgence et de bienfaisance... »³⁷¹. Cependant, Napoléon choisit, à cette occasion, de s'en tenir à des amnisties de militaires déserteurs et de conscrits réfractaires, sans accorder de grâces³⁷².

³⁷⁰ Décret impérial contenant des actes d'indulgence et de bienfaisance, 13 prairial an XII (2 juin 1804), Bull. lois, 4^e série, t. I, n° 3, p. 39.

³⁷¹ Décret impérial contenant des actes de bienfaisance et d'indulgence à l'occasion du Mariage de Sa Majesté l'Empereur et Roi du 25 mars 1810, Bull. lois, 4^e série, t. XII, n° 277, p. 237.

³⁷² Les deux décrets prévoient également des mesures de bienfaisance envers des citoyens méritants ou déshérités ; le décret du 13 prairial prévoit de doter « une fille pauvre et honnête » par arrondissement des villes de Paris, Lyon, Marseille et Bordeaux. Le

Les choses changent à la Restauration. Peut-être, précisément, dans l'idée de rompre avec les pratiques de Napoléon 1^{er}, Louis XVIII demande à son ministre de la Justice d'étudier la possibilité d'accorder, en plus de l'amnistie habituelle³⁷³, une série de grâces exceptionnelles à l'occasion du mariage du duc de Berry, héritier du trône, qui doit avoir lieu en 1816. Le ministre, Barbé-Marbois, s'exécute et, prenant comme modèle les grâces solennelles de l'Ancien Régime, tente d'en adapter la procédure au droit moderne (A) : le brusque revirement du nouveau ministre de la Justice, Dambray, nommé suite à un changement de ministère, prend acte de l'impossible retour de la grâce solennelle d'Ancien Régime et fait de cet épisode, où Legraverend a joué un rôle décisif, un précédent à l'ordonnance du 6 février 1818 (B).

A. L'adaptation d'un modèle ancien de grâces solennelles

Le mariage du duc de Berry en 1816 est un moment particulièrement important pour la dynastie des Bourbons. Louis XVIII, veuf, n'a pas d'enfants. Le comte d'Artois, son frère, futur Charles X, a deux fils, le duc d'Angoulême, lui aussi sans enfant, et le duc de Berry. C'est sur ce dernier que repose l'avenir de la dynastie. Le mariage avec Marie-Caroline de Bourbon-Siciles, issue d'une branche cadette de la maison de Bourbon, est le premier grand événement de cette nature depuis le retour de la monarchie. Il est l'occasion de renouer avec les formes anciennes pour donner le sentiment d'une légitimité dynastique qui enjambe la période de la Révolution et le règne de Napoléon I^{er}. Chateaubriand dans ses *Mémoires touchant la vie et la mort de Charles-Ferdinand d'Artois, duc de Berry* donne un aperçu de cet état d'esprit en évoquant la « forme impérissable » du gouvernement du roi³⁷⁴.

C'est état d'esprit explique sans toute pourquoi le roi, désireux de renouer avec les grâces solennelles accordées lors de ce genre d'événements dynastiques, prescrit au ministre de la Justice de s'inspirer de ce qui s'est fait sous l'Ancien Régime en de pareilles

décret du 25 mars 1810 accorde, lui, une dot pour le mariage de 6000 militaires. D'autres dispositions des deux décrets concernent les dettes et la détention liée à aux dettes : il est fait remise des dettes contractées envers le bureau des nourrices par les parents indigents de la ville de Paris et du département de la Seine. Les deux décrets ordonnent aussi l'élargissement des condamnés correctionnels qui ne sont plus détenus que pour le paiement de l'amende ainsi que ceux qui sont détenus pour dettes à la requête de l'agent du trésor public. Enfin, dans un autre ordre d'idée, le titre I du décret de 1810 dispose que seront mis en liberté les individus détenus pour des délits forestiers et de cesser les poursuites pour ce type de délits dans les affaires dont les jugements n'ont pas encore été rendus. Toutes ces mesures de libération sont bien des amnisties car, comme le rappelle Jacques Monteil, « la contrainte par corps a toujours été considérée comme irrémissible par voie de grâce et « l'élargissement du contraignable » apparaît comme une mesure purement administrative. J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, Paris, Librairies techniques, 1959, p. 121-122. En ce qui concerne les délits forestiers, le caractère amnistiant de la mesure se déduit du fait que les poursuites, dans les affaires où les jugements n'ont pas été rendus, cesseront au jour de la publication du décret.

³⁷³ Une amnistie en faveur des marins déserteurs, tout à fait dans la lignée des amnisties de l'Empereur pour son sacre et son mariage, est en effet accordée pour le mariage du prince de Berry en juin 1816. Ordonnance du Roi qui accorde amnistie pleine et entière pour tous les déserteurs du département de la Marine, à l'occasion du mariage de SAR Monseigneur le duc de Berry, 19 juin 1816, Bull. lois, 7^e série, t. II, n°95, p. 837.

³⁷⁴ Chateaubriand évoque le moment où la princesse, arrivée en France par Marseille, rencontre la famille royale à Fontainebleau, « Tout s'y passa avec les mêmes cérémonies et les mêmes étiquettes qu'au mariage de Louis XIV. Dans cette famille de France rien ne change, quand même le royaume est changé : c'est ainsi qu'elle ramène à la longue, par son immobilité, les institutions à un point fixe, et donne au gouvernement une forme impérissable. » R. DE CHATEAUBRIAND, *Œuvres complètes de M. le vicomte de Chateaubriand*, Paris, Ladvocat, 1827, vol. 3, p. 163.

occasions. Un point important à noter dès à présent est que les grâces solennelles traditionnelles s'adressent en priorité à des prisonniers, ce qui ne veut d'ailleurs pas toujours dire, sous l'Ancien Régime, à des condamnés, puisqu'à cette époque la grâce peut être accordée à un détenu qui n'est pas encore définitivement condamné. Le dernier cas remonte à 1782, lors du baptême du Dauphin, fils de Louis XVI et de Marie-Antoinette, un épisode que le comte de Provence, futur Louis XVIII, alors âgé de 27 ans, a personnellement connu. Les grâces envisagées en juin 1816 viennent s'ajouter aux amnisties militaires déjà prévues et permettent ainsi de renouer avec des pratiques spécifiques à la monarchie en retrouvant ce que certains historiens ont appelé « les couleurs de l'Ancien Régime »³⁷⁵.

Cependant, depuis le baptême du Dauphin en 1782, les institutions ont été bouleversées. Parmi les changements apportés aux principes juridiques, ceux concernant la grâce ne sont pas les moindres : est-il alors possible de retrouver les formes anciennes de la grâce solennelle alors que le « droit de grâce » qui a été rétabli en 1802 est limité à l'exécution de la peine, et que la pratique a fixé de nouvelles règles pour l'instruction des dossiers de grâces ?

Malgré ces difficultés, le ministre de la Justice, François Barbé-Marbois, entend répondre favorablement à la demande du roi et charge le procureur de Paris, Jacquinet de Pampelune, celui-là même qui a supervisé, en tant que procureur général de la Haye, la procédure des grâces en Hollande en 1811-1813, de faire des recherches sur les grâces accordées lors des occasions solennelles avant la Révolution. Ces recherches visent à s'inspirer d'un modèle de grâces solennelles d'Ancien Régime (1) pour l'adapter à la législation nouvelle (2).

1. Le modèle d'Ancien Régime

Les recherches de Jacquinet de Pampelune sont consignées dans un rapport daté du 7 mai 1816 à l'intention du ministre de la Justice et résumées dans deux rapports des ministres de la Justice au roi : celui de Barbé-Marbois du 1^{er} mai de la même année et celui de son remplaçant, Dambray, daté du 16 mai. C'est en s'appuyant sur ses recherches (a) que Jacquinet de Pampelune retrace l'histoire des grâces des occasions solennelles avant 1789 (b).

³⁷⁵ E. DE WARESQUIEL, B. YVERT, *Histoire de la Restauration. 1814-1830*, Paris, Perrin, 2002, p. 76.

a. Les occasions solennelles sous l'Ancien Régime

Jacquinet de Pampelune rappelle que, chargé par le ministre de la Justice du travail de recherche dans les archives, il a pour tâche de trouver les moyens de « coordonner » la « législation actuelle » avec ce qui avait été anciennement ordonné et suivi en matière de grâces générales afin d'exécuter la volonté du roi³⁷⁶. Il se heurte cependant à un problème. La grâce des occasions solennelles, si courante au Moyen-Âge, s'est en effet faite nettement plus rare à la période classique au point que ni Louis XIII ni Louis XIV n'en ont accordé³⁷⁷. Quant à leurs successeurs, ils n'ont eu recours aux grâces générales qu'en trois occasions : les baptêmes du dauphin en 1729 et 1782 et le sacre de Louis XVI en 1775³⁷⁸. Non seulement les grâces générales n'ont été au total qu'au nombre de trois pour tout le XVIII^e siècle, mais en plus aucune n'a concerné un mariage : ni celui de Louis XV en 1725, ni le mariage du Dauphin en 1745, ni celui de Louis XVI en 1770. Le mariage princier n'était pas donc l'occasion la plus courante pour accorder des grâces générales sous l'Ancien Régime. Il n'en allait pas de même dans les époques antérieures, où le recours aux grâces solennelles était beaucoup plus habituel³⁷⁹. En revanche, au XVIII^e siècle, l'habitude était apparemment de n'user du droit de grâce que lors de la naissance d'un dauphin ou lors d'un sacre³⁸⁰. Jacquinet de Pampelune en conclut que les grâces à accorder pour le mariage du duc de Berry doivent se démarquer des grâces qui seront accordées pour le sacre qui devra être l'occasion d'une clémence plus largement distribuée. Il propose donc de restreindre les grâces du mariage du duc de Berry aux détenus de la ville de Paris³⁸¹. En l'absence d'exemple concernant les mariages, Jacquinet de Pampelune doit s'inspirer des exemples de 1729, 1775 et 1782.

³⁷⁶ « Le Roi ayant manifesté l'intention d'accorder à un certain nombre de prisonniers détenus dans les prisons de Paris des lettres de grâce, à l'occasion du mariage de son altesse royale Monseigneur le duc de Berry, Votre Grandeur m'a prescrit de me livrer à des recherches sur ce qui avait été anciennement ordonné et suivi en de pareilles occasions, et de lui présenter quelques idées sur les moyens de faire coordonner avec la législation actuelle l'exécution des volontés clémentes et paternelles de sa majesté. » Rapport du procureur de Paris au ministre de la Justice du 7 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

³⁷⁷ « Les recherches que j'ai faites dans les archives judiciaires du royaume n'ont fourni aucun exemple de grâces accordées sous les règnes de Louis XIII et de Louis XIV, soit à leur avènement au trône, soit lors de leur mariage, soit à la naissance de leurs enfants. » *Ibid.*

³⁷⁸ « Il ne paraît pas qu'il ait été accordé des grâces à l'époque de l'avènement de Louis XV au trône en 1715, non plus qu'à celle de son sacre en 1722 et de son mariage en 1725; mais en 1729 une déclaration du 22 octobre, enregistrée en la chambre des vacations le 25 du même mois, et en Parlement, après la rentrée, le 25 novembre suivant, accorda des grâces à l'occasion de la naissance du Dauphin.[...] Sous le règne de Louis XVI, des grâces ont été accordées en deux circonstances, savoir en 1775, époque de son sacre, et en 1782, époque de la naissance de Monseigneur le Dauphin. » *Ibid.*

³⁷⁹ « À vrai dire, le roi faisait un très large usage de la grâce. Toute occasion était bonne : le sacre, la naissance du dauphin, le mariage des enfants de France, les entrées du roi dans ses bonnes villes, etc. » J.-M. CARBASSE, P. VIELFAURE, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 175.

³⁸⁰ M. MARION, *Dictionnaire des institutions de la France au XVII^e et XVIII^e siècle*, Paris, Picard, 1923, p. 261.

³⁸¹ « Il est à remarquer seulement, que s'il y a lieu de signaler, par des actes de clémence, l'époque du mariage d'un prince du sang appelé éventuellement à recueillir la couronne, ces actes doivent être indépendants de ceux qui, suivant l'antique usage, se manifesteront au moment où le Roi comblera par son sacre les vœux de tous les français. Si l'époque de cette grande solennité n'est pas très éloignée, peut-être conviendrait-il de restreindre aujourd'hui aux prisonniers de la ville de Paris les grâces qu'il s'agit d'accorder, sauf à étendre alors sur toute la France les effets de la clémence du Roi. » Rapport du procureur de Paris au ministre de la Justice du 7 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

b. La procédure des grâces d'Ancien Régime

Dans le rapport de Dambray est résumée à grands traits la procédure suivie au XVIII^e siècle telle que l'a décrite Jacquinet de Pampelune à partir de ses recherches :

Il résulte de ces recherches, que j'ai vérifiées, que le Roi a commis d'abord tantôt quatre, tantôt sept, tantôt neuf maîtres des requêtes, pour former une commission présidée par le Grand Aumônier; que la commission s'assembla en 1729 pour visiter toutes les prisons de Paris, en 1775 toutes les prisons de Paris, Versailles, Reims et toutes les villes jusqu'à Reims; que les commissions interrogèrent successivement tous les prisonniers détenus dans ces diverses prisons et ceux qui s'y seraient volontairement rendus; car à toutes ces époques les condamnés par contumace furent autorisés à se présenter pour demander leur grâce.³⁸²

À l'image de la grâce des occasions solennelles au Moyen-Âge, qu'il s'agisse des entrées royales dans les villes ou des grâces accordées lors de sacres ou autres grandes occasions, les grâces des occasions solennelles au XVIII^e siècle s'adressent en premier lieu à des détenus, et ce afin de rejouer ce qu'une historienne du Moyen-Âge a nommé les « miracles de la délivrance des prisonniers »³⁸³. Toutefois, la procédure décrite par Jacquinet de Pampelune pour les grâces de 1729 ou de 1775 diffère grandement de celle suivie depuis 1802 pour l'examen des demandes de grâces, tout d'abord dans le choix du personnel chargé de procéder au tri des détenus à libérer. Les maîtres des requêtes, officiers propriétaires d'une charge importante, étaient certes des administrateurs et des magistrats dépendant du Chancelier de France³⁸⁴. Cependant, le fait même de les nommer dans une commission spécifique montre que la question des grâces n'était pas leur occupation principale en temps ordinaire. Ensuite, le rôle donné au Grand Aumônier n'était pas qu'honorifique. Le texte de l'ordonnance du 9 juin 1782 indique bien que c'est au Cardinal de Rohan, Grand Aumônier, qu'est revenue la tâche de rendre compte au roi, en Conseil, de l'examen qu'il a fait des cas des détenus³⁸⁵. Le rôle du Grand Aumônier, l'ecclésiastique le plus important de la Cour sous l'Ancien Régime, est d'abord celui de confesseur du roi. Le fait de confier l'examen du cas des prisonniers à une commission présidée par un ecclésiastique est la marque de « l'héritage religieux du pardon dans la justice de l'ancien droit »³⁸⁶.

³⁸² Rapport du ministre de la Justice au roi du 15 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

³⁸³ C. GAUVARD, « *De grace especial* », *op. cit.*, p. 921.

³⁸⁴ F. SAINT-BONNET, Y. SASSIER, *Histoire des institutions avant 1789*, 5^e éd., Paris, LGDJ, 2015, p. 360.

³⁸⁵ Ordonnance du 9 juin 1782 enregistrée au Parlement de Paris le 18 juin 1782, AN, Registre du Parlement de Paris, vingtième volume des ordonnances de Louis XVI, X^{1a} 8836.

³⁸⁶ G. GUYON, « L'héritage religieux du pardon dans la justice pénale de l'Ancien droit », in : J. HOAREAU, X. ROUSSEAU, P. TEXIER (dir.), *Le Pardon*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 1999, *Cahiers de l'institut d'anthropologie juridique* n° 3, p. 87 et s.

Si les grâces sont accordées à l'occasion du sacre, les prisonniers sont libérés lors du parcours du roi entre Versailles et Reims, mais pour éviter de gracier les délinquants les plus coupables, on a soin de transférer à l'écart de la route empruntée par le roi les détenus que les commissaires ont décidé d'exclure des mesures de clémence³⁸⁷. Cette manière de procéder est liée à l'importance des entrées royales et princières depuis le Moyen-Âge, occasion traditionnelle d'accorder des mesures de clémence³⁸⁸ et moyen de véhiculer non seulement « l'image royale » mais aussi « les principes et les méthodes du gouvernement du prince »³⁸⁹.

Jacquinet de Pampelune ajoute quelques détails sur le résultat des travaux de la commission. Ainsi, pour le sacre de Louis XVI, ce ne sont pas moins de six états de détenus qui furent rédigés. Le premier rôle comprenait 191 prisonniers susceptibles de grâce. Dans le second étaient compris 36 prisonniers qui n'avaient pas encore été jugés et « contre lesquels les commissaires estimaient que les poursuites devaient être continuées, sous la condition toutefois qu'aucun jugement de condamnation à mort ne serait exécuté contre eux, que l'expédition n'en eût été envoyée à Monseigneur le Garde des Sceaux, pour prendre des ordres du Roi. »³⁹⁰. La troisième liste concernait deux prisonniers qui s'étaient constitués volontairement mais n'avaient pas été jugés dignes de la grâce, et devaient obtenir un sauf-conduit de trois mois. Le quatrième rôle était celui de neuf prisonniers contre lesquels il n'avait été trouvée aucune charge et qu'il convenait donc de remettre en liberté sans qu'il soit besoin de grâce. Les deux derniers rôles concernaient des détenus pour dettes.

Une partie des prisonniers sont détenus alors qu'aucune charge ne pèse sur eux. Les commissaires donnent également des recommandations concernant des détenus qui n'ont pas encore été jugés, même si, dans leur cas, il s'agira seulement de surseoir à leur exécution s'ils sont condamnés à mort le temps que le roi décide de leur sort.

Une fois libérés, les prisonniers doivent, dans les trois mois, solliciter des « lettres de rémission ou pardon » auprès de la Chancellerie et procéder à l'entérinement de celles-ci. La procédure d'Ancien Régime diffère de celle suivie depuis le rétablissement du droit de grâce en 1802. Car, si l'entérinement est toujours imposé en 1816, il s'agit en réalité d'une simple formalité que la cour royale ne peut refuser d'effectuer, et dont les condamnés militaires et correctionnels qui bénéficient d'une grâce sont déjà dispensés³⁹¹. Distinguer une phase de libération suivie d'une phase où la lettre de grâce est sollicitée et obtenue par le condamné est dénué de sens en 1816.

³⁸⁷ Rapport du ministre de la Justice au roi du 15 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

³⁸⁸ Un exemple parmi tant d'autres : Jean le Bon, en s'arrêtant à Abbeville de retour de captivité le 16 novembre 1360, accorde « une sorte d'amnistie générale à tous les délinquants ». J. BOCCA, *La justice criminelle de l'échevinage d'Abbeville au moyen âge. 1184-1516*, Lille, Imprimerie L. Danel, 1930, p. 145.

³⁸⁹ D. RIVAUD, *Entrées épiscopales, royales et princières dans les villes du Centre-Ouest de la France XIV^e-XVI^e siècles*, Genève, Droz, 2013 (*Travaux d'humanisme et Renaissance*, 508), p. 12.

³⁹⁰ Rapport du procureur de Paris au ministre de la Justice du 7 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

³⁹¹ J.-M. LEGRAVEREND, *Traité de la législation criminelle en France*, op. cit., p. 683-687.

2. La procédure envisagée pour correspondre au modèle de la grâce solennelle d'Ancien Régime

Le procureur de Paris, Jacquinet de Pampelune, a conscience des difficultés suscitées par la volonté d'avoir recours à une procédure d'Ancien Régime pour la faire coïncider avec les principes juridiques issus de la révolution et de l'Empire : son rapport revient sur certains des points les plus délicats et suggère certaines adaptations (a). Le ministre Barbé-Marbois, dans son rapport du 1^{er} mai, expose la procédure qu'il propose de retenir pour se conformer, autant que faire se peut, au modèle de la grâce solennelle d'Ancien Régime (b).

a. Les observations de Jacquinet de Pampelune.

Un des principaux problèmes posés par l'adoption d'une procédure de grâces solennelles datant d'avant 1789 tient à la définition même de la grâce. En 1791, c'est « l'usage des lettres de grâce, d'abolition, de rémission, de pardon ou de commutation de peine » qui est aboli. En 1802, c'est le « droit de grâce » qui est rétabli. Les deux sont-ils équivalents ? Il ne semble pas puisque, selon la définition moderne, la grâce se définit seulement par l'exemption de l'exécution de la peine, soit ce qui correspondait seulement aux lettres dites de « pardon » ou de « commutation ».

Qu'en est-il, alors, des lettres dites « de rémission » et « d'abolition » ? Jacquinet de Pampelune, dans son rapport du 7 mai 1816, ne veut pas limiter les pouvoirs du roi et soutient que la Charte autorise le roi à accorder des « lettres de rémission, de pardon, d'abolition ou d'amnistie »³⁹². Jacquinet de Pampelune reconnaît ainsi la validité de « lettres de rémission » dont on se demande pourtant à quel moment de la procédure moderne elles pourraient bien intervenir, car elles relèvent d'un mécanisme lié, par sa nature, à la procédure criminelle d'Ancien Régime³⁹³. Quant à l'expression « lettre d'amnistie », employée par Jacquinet de Pampelune en plus de celle de « lettre d'abolition », elle était inusitée précisément parce que l'amnistie générale ne prenait pas la forme d'une lettre de grâce, mais plutôt d'une ordonnance ou d'un édit.

³⁹² « Quoiqu'il soit dit seulement par la Charte, article 67, que le Roi a le droit de faire grâce et celui de commuer les peines, ces expressions ne sont nullement limitatives ; elles ne réduisent pas le droit de grâce au seul cas où la condamnation est déjà intervenue, et ne privent aucunement la prérogative royale de la faculté d'accorder, avant la condamnation, des lettres de rémission, de pardon, d'abolition ou d'amnistie. On est demeuré d'accord de ce principe, lors de la discussion relative à la dernière amnistie ; il a été reconnu alors que le Roi avait le pouvoir de la porter, et qu'il n'avait proposé cet acte aux chambres que pour en augmenter la solennité et les associer à sa clémence. » Rapport du procureur de Paris au ministre de la Justice du 7 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

³⁹³ La lettre de rémission reprenait, dans son texte même, les détails des faits de la cause exposée dans la requête du prévenu et laissait à la juridiction chargée de l'entérinement la tâche de vérifier la véracité des faits allégués à l'appui de la demande de grâce. J.-M. CARBASSE, P. VIELFAURE, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, op. cit., p. 174.

Bien que le procureur de Paris tente de ne limiter en rien la « prérogative royale » qui est au cœur des questions constitutionnelles à la Restauration, il s'empresse dans la suite de son rapport de conseiller au roi de ne pas utiliser toute l'étendue des pouvoirs qu'il vient de lui reconnaître, et de ne pas faire usage lettres d'abolition ou de rémission. Le raisonnement de Jacquinot de Pampelune s'appuie sur les évolutions de la procédure pénale depuis la Révolution : dans l'état actuel de la législation, c'est le jugement définitif qui permet de connaître le détail de l'affaire et de juger ainsi de l'opportunité de la mesure de clémence, tandis qu'autrefois, c'est-à-dire avant la Révolution, les différentes étapes de la procédure permettaient de connaître le détail de l'affaire avant le jugement définitif³⁹⁴. La procédure criminelle sous l'empire de l'ordonnance de 1670 se divisait en effet en deux temps : l'instruction préparatoire permettait l'intervention de la grâce royale avant que l'instruction définitive et le jugement lui-même n'interviennent. Au contraire, dans la procédure nouvelle, il n'y a qu'une seule instruction qui précède la phase de jugement. La conclusion de Jacquinot de Pampelune pourrait s'énoncer ainsi : si la clémence doit se limiter aux condamnés, ce n'est pas parce qu'en droit la grâce ne peut plus s'exercer en faveur des prévenus, mais parce que les conditions dans lesquelles la grâce peut intervenir en connaissance de cause ont changé. De plus, les délais beaucoup plus rapides de la procédure rendent le pardon avant la condamnation inutile³⁹⁵.

Jacquinot de Pampelune sait parfaitement que les bouleversements de la procédure pénale depuis 1789 rendent caduques les formes anciennes de la grâce. Son objectif paradoxal est de conserver au roi toute l'étendue de ses prérogatives souveraines tout en soutenant qu'il ne faut pas en faire usage : il s'agit d'observer formellement les principes de l'ancien droit mais de s'arranger pour ne pas les appliquer concrètement. Mais pourquoi défendre les prérogatives traditionnelles du roi si c'est pour s'employer à démontrer qu'elles sont désormais inutiles ? On ne saurait fournir meilleur argument à ceux qui soutiendraient que l'institution monarchique est devenue obsolète.

Le destinataire et lecteur du rapport de Jacquinot de Pampelune, note, en marge du passage, que les « lettres d'abolition, rémission ou pardon avant jugement [...] sont absolument tombées en désuétude. Il faut bien se garder de les faire renaitre. ». Et il ajoute : « Nos habitudes de patronages, de recommandations et protections sont si

³⁹⁴ « Mais s'il ne paraît pas douteux que, d'après ces principes, le Roi ne puisse exercer sa clémence sur des prévenus ou accusés, comme sur des condamnés, il est toujours certain que par la force des choses on se trouvera obligé de proposer beaucoup plus de grâces que de rémission ou abolition. En effet l'arrêt ou le jugement de condamnation présentent, dans l'état actuel de la législation, des bases certaines pour déterminer la vérité judiciaire, et mettent à même de prononcer, en connaissance de cause, sur les circonstances qui peuvent faire excuser le condamné, ou le rendre indigne de grâce. Au lieu que les preuves qui servent à la condamnation, étant purement orales, il en résulte que, tant que le jugement n'est pas intervenu, la procédure ne peut présenter que des données fort incomplètes, et qui ne suffisent point pour apprécier le degré de la culpabilité. Il n'en était pas ainsi autrefois, où les charges ne pouvaient autoriser les poursuites, le décret de prise de corps, le décret d'ajournement personnel, et même celui de fort ouï, qu'autant qu'elles étaient contenues dans une information régulière, qui, devant servir à constater le fait lors du jugement définitif, pouvait également être consultée avant le jugement, pour reconnaître si le prévenu ou accusé était ou n'était pas digne de grâce. » Rapport du procureur de Paris au ministre de la Justice du 7 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

³⁹⁵ « D'un autre côté, l'instruction est si rapide d'après nos lois actuelles que très peu de prévenus ou accusés se trouvent à la fois détenus dans les prisons, qu'ils n'y restent pas longtemps et que le délai pour examiner les charges de la procédure serait souvent plus long que celui qui serait nécessaire pour juger définitivement et à grande connaissance de cause. » *Ibid.*

générales que pas une affaire criminelle n'arriverait à son terme sans avoir été arrêtée dans son cours par les sollicitations. Il n'y aurait plus de punis que ceux qui ne trouveraient pas de protecteurs »³⁹⁶. L'argument utilisé par le destinataire du rapport est intéressant car il pose le principe de l'indépendance de la justice en des termes très concrets. L'intervention de la toute-puissance royale dans le cours même de l'instruction et du procès, marquée par le retour de la lettre d'abolition ou de rémission, serait une source d'abus. C'est une reprise des critiques qui étaient déjà adressées à la grâce avant la Révolution et qui ont conduit à son abolition. La question purement théorique de savoir si le roi a toujours le droit d'accorder des lettres de pardon avant jugement s'efface devant une évidence : ces lettres sont tombées en désuétude et il faut se garder de les faire renaître.

En plus du problème spécifique des lettres d'abolition et de rémission, un autre point attire l'attention de Jacquinet de Pampelune. Moins d'un an après le retour de Napoléon au pouvoir pendant l'épisode des Cent-Jours, les cours prévôtales, instituées par la loi du 20 décembre 1815, sont en cours d'installation depuis le début de l'année 1816³⁹⁷ : certaines ne sont que depuis quelques jours³⁹⁸. Ces cours spéciales ont pour fonction de juger des cris et propos séditieux de la loi de novembre 1815³⁹⁹. Alors que la répression politique bat son plein, faut-il faire preuve d'indulgence au risque de brouiller le message de fermeté ? Jacquinet de Pampelune se questionne ouvertement sur ce point⁴⁰⁰. La grâce en matière politique est utile quand elle est employée au moment adéquat, c'est-à-dire lorsque la répression n'est plus nécessaire parce que le danger séditieux s'est éloigné. Le problème d'une grâce générale accordée à l'occasion d'un mariage ou de la naissance d'un dauphin est que la temporalité de la mesure ne s'accorde pas nécessairement avec celle des impératifs de la répression.

b. Les propositions du ministre de la Justice

Dès le 1^{er} mai, dans sa hâte de répondre favorablement au roi, Barbé-Marbois a fixé les grandes lignes de la procédure inspirée du modèle d'Ancien Régime avant même que Jacquinet de Pampelune n'ait rendu son rapport⁴⁰¹. La mesure sera limitée aux détenus des

³⁹⁶ Annotations en marge du rapport du procureur de Paris au ministre de la Justice du 7 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

³⁹⁷ La Cour prévôtale du département du Rhône, par exemple, est installée le 29 février 1816. F.-M. COURBON-MONTVIOL, *Procès-verbal d'installation de la Cour prévôtale de Lyon, département du Rhône*, Lyon, Imprimerie de J.B. Kindelen, 1816, p. 1.

³⁹⁸ Le procès-verbal d'installation de la Cour prévôtale d'Ille-et-Vilaine est daté du 11 mai 1816. M.-Y. CREPIN, « Les cours prévôtales en Bretagne », *Études à la mémoire du professeur François Burdeau*, Lexis Nexis/Litec, 2008, p. 291.

³⁹⁹ Sur la compétence des Cours prévôtales, voir J.-M. LEGRAVEREND, *Traité de la législation criminelle en France*, op. cit., p. 489 et s.

⁴⁰⁰ « Il ne faut pas se dissimuler que [...] les commissaires nommés par le Roi trouveront [...] les prisons encombrées par une multitude d'hommes et de femmes condamnés à plusieurs mois ou années de prison, même au bannissement et à la déportation, comme coupables de cris, discours ou actes séditieux. Il ne m'appartient pas, Monseigneur, de pressentir les intentions de Sa Majesté sur la détermination à prendre à l'égard de ces condamnés ; ce que je puis affirmer, c'est que ce point est d'une haute importance et mérite de mûres réflexions ; car, si d'une part ce genre de délit ne représente souvent que de déplorables erreurs, de l'autre aussi, l'indulgence pourrait être prématurée et funeste, dans un moment où les exemples sévères ne sont malheureusement que trop nécessaires. » Rapport du procureur de Paris au ministre de la Justice du 7 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

⁴⁰¹ Jacquinet a sans doute commencé ses recherches avant le 1^{er} mai et le rapport de Barbé-Marbois peut s'inspirer des premières constatations faites par le procureur de Paris et rapportées oralement au ministre.

prisons de Paris⁴⁰². Pour ce qui est de la procédure, Barbé-Marbois, propose de s'inspirer de celle du baptême du dauphin en 1782, lorsque des « maîtres des requêtes » avaient examiné les dossiers des prisonniers et que le « Grand Aumônier » avait été chargé de la libération de ceux-ci⁴⁰³. Barbé-Marbois propose donc de désigner six maîtres des requêtes qui seront chargés de déterminer, parmi les détenus, ceux qui pourraient bénéficier de la clémence royale, puis le ministre de la Justice « s'entendra » avec le Grand Aumônier pour recevoir le rapport des maîtres des requêtes afin de pouvoir soumettre au roi une liste de détenus à gracier⁴⁰⁴.

La dénomination de « maître des requêtes » existe toujours en 1816, mais elle n'a plus le même sens qu'en 1782 : elle désigne désormais certains membres du Conseil d'État, institution fondée par le Premier Consul en 1799. Demander à des membres du Conseil d'État de jouer un rôle de conseil sur les grâces à accorder n'est pas totalement inédit⁴⁰⁵ : l'article 86 du sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X, qui a rétabli le droit de grâce, prévoyait que le chef de l'État pouvait exercer le droit de grâce après avoir entendu en conseil privé « le grand-juge, deux ministres, deux sénateurs, deux conseillers d'État et deux juges du Tribunal de cassation »⁴⁰⁶. L'article 67 de la charte ne prévoit plus la formalité de la réunion des membres du conseil privé pour la validité des grâces, mais rien n'interdit, semble-t-il, au roi de demander conseil aux fonctionnaires de son choix pour l'exercice de la clémence.

Quant à la Grande Aumônerie, elle a été rétablie à la Restauration. Cependant, le rôle du Grand Aumônier n'est en rien lié à l'exercice de la Justice, et il paraît délicat de confier à ce personnage le choix des détenus à gracier. Toutefois, une lecture attentive du rapport de Barbé-Marbois montre que celui-ci tend à limiter le rôle du Grand Aumônier à une tâche de simple exécution de la décision prise par le roi sur l'avis du ministre de la Justice⁴⁰⁷. Jacquinet de Pampelune, dans son rapport du 7 mai 1816, entend également

⁴⁰² « J'ai déjà pris les ordres de Votre Majesté concernant les lettres de grâce qu'elle est dans l'intention d'accorder à un certain nombre de prisonniers dans les prisons de la Ville de Paris, à l'occasion du mariage de son altesse royale Monseigneur le duc de Berry. » Rapport du ministre de la Justice au Roi du 1^{er} mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

⁴⁰³ « Lorsque nos Rois, les augustes prédécesseurs de Votre Majesté, ont accordé, en des occasions semblables, des grâces de ce genre, des maîtres des requêtes ont été envoyés examiner les causes de la détention et de la mise en accusation de tous les prisonniers, et de déterminer quels étaient ceux qui paraissaient avoir le plus de titres à la clémence royale: la mesure ainsi prise pour tout ce qu'exigent l'ordre public et l'exercice gracieux de la Justice, le Roi, sur le rapport fait par les maîtres des requêtes, rendait une déclaration dont l'exécution seulement était confiée au Grand Aumônier. Il nous paraît raisonnable de se conformer, autant qu'on le pourra, en cette heureuse circonstance, à cette marche, suivie plusieurs fois, et notamment en 1782, lors de la naissance du Dauphin. » *Ibid.*

⁴⁰⁴ « Je supplie donc votre majesté de m'autoriser à désigner six maîtres des requêtes qui seront chargés d'examiner quel doit être le nombre des prisonniers à qui votre majesté accordera cette faveur et lesquels y ont le plus de titres ; après cet examen, je m'entendrai avec Monseigneur le Grand Aumônier pour recevoir le rapport des maîtres des requêtes, et pour le mettre sous les yeux de votre majesté » Rapport du ministre de la Justice au roi du 1^{er} mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

⁴⁰⁵ L'idée de la consultation des membres du Conseil d'État sera parfois reprise, comme par exemple en 1848, lorsque la constitution de la Seconde République institue un avis obligatoire du Conseil d'État pour l'instruction des demandes en grâce.

⁴⁰⁶ Sénatus-consulte organique de la Constitution du 16 thermidor an X, titre X, article 86.

⁴⁰⁷ « J'aurais l'honneur de lui proposer alors une ordonnance contenant les grâces qu'elle aura jugé à propos d'accorder, et cette ordonnance, ainsi que le rôle des prisonniers qui y seront compris sera remise à Monseigneur le Grand Aumônier pour qu'il en surveille l'exécution. » Rapport du ministre de la Justice au roi du 1^{er} mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

exclure le Grand Aumônier de la phase de préparation des propositions de grâces⁴⁰⁸. Les rapports de Barbé-Marbois et de Jacquinot de Pampelune s'arrangent pour donner à l'administration du ministère de la Justice un rôle qu'elle n'occupait pas dans les grâces de 1782⁴⁰⁹. Le fait de soumettre les propositions des maîtres des requêtes à l'approbation du ministre de la Justice permet de réintroduire les services spécialisés du ministère de la Justice dans l'examen des dossiers des condamnés et de maintenir le Grand Aumônier dans un rôle purement symbolique.

Ce qui apparaît donc à la lecture attentive de leurs rapports, c'est que Barbé-Marbois et Jacquinot de Pampelune tendent à transformer subrepticement la procédure suivie lors des grâces de 1782 pour la rapprocher de celle suivie depuis 1802. Le respect des formes anciennes tient davantage du trompe-l'œil que de la réalité.

Le lecteur du rapport de Jacquinot de Pampelune montre également, par ses annotations en marge, que sa préoccupation principale est d'arriver à concilier la procédure suivie au XVIII^e siècle et l'évolution de la législation. Commentant le passage où Jacquinot de Pampelune rappelle qu'en 1775 « une instruction approuvée par le roi devait servir de règle aux commissaires afin de déterminer ceux des crimes à l'égard desquels nulle grâce ne devait être proposée »⁴¹⁰, il conseille de « rédiger une même instruction sauf ce que les changements intervenus ne permettent point d'imiter »⁴¹¹. Concernant les détenus administratifs ou pour dettes, il recommande de se concerter avec le ministre de la Police, Decaze. Enfin, il conclut sa lecture du rapport par cette instruction suivie de son paragraphe : « Suivre les formes anciennes sauf les modifications introduites par les nouvelles lois »⁴¹².

Au final, la reprise des formes anciennes de la grâce des grandes occasions solennelles aboutit plutôt à une série de mesures en trompe-l'œil où les formes anciennes ne sont respectées qu'en apparence. La nomination de Dambray au poste de ministre de la Justice fournit à l'administration l'occasion d'abandonner ces faux-semblants.

B. Renoncer aux grâces d'Ancien Régime

Le 7 mai 1816, le ministre de la Justice, Barbé-Marbois, est remplacé par Dambray, président de la Chambre des Pairs et qui porte déjà le titre de Chancelier. Dès le 15 mai,

⁴⁰⁸ « Le procès-verbal et l'avis des commissaires devront être fournis à l'approbation de Votre Grandeur, qui en fera son rapport au Roi, dont la volonté suprême sera consignée dans une ordonnance ou déclaration, pour le contrescel de laquelle sera annexé le rôle des prisonniers à qui Sa Majesté accordera des grâces ou des commutations. La mise en liberté des individus à qui grâce pleine et entière aura été donnée, sera sans doute confiée à M. le Grand Aumônier, suivant l'antique usage ». Ce passage est approuvé par le destinataire du rapport de Jacquinot par une brève annotation en marge : « Bon ». Rapport du procureur de Paris au ministre de la Justice du 7 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

⁴⁰⁹ Ordonnance du 9 juin 1782 enregistrée au Parlement de Paris le 18 juin 1782, AN, Registre du Parlement de Paris, vingtième volume des ordonnances de Louis XVI, AN, X^{1a} 8836.

⁴¹⁰ Rapport du procureur de Paris au ministre de la Justice du 7 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

⁴¹¹ Annotations en marge du rapport du procureur de Paris au ministre de la Justice du 7 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

⁴¹² *Ibid.*

le nouveau ministre adresse au Roi un second rapport qui rappelle la décision déjà prise⁴¹³ et qui pourtant n'hésite pas à conclure, en totale contradiction avec le rapport précédent, au rejet de la mesure de grâces solennelles proposées⁴¹⁴. Dambray achève son rapport en proposant que le roi se contente, pour marquer l'époque du mariage du duc de Berry, d'augmenter le nombre des grâces ordinairement accordées. Le nouveau rapport, qui contredit le précédent, est également approuvé et signé par Louis XVIII. Le caractère exceptionnel de cet épisode est bien souligné par le fait que le nouveau ministre de la Justice ne se contente pas de désavouer son prédécesseur, mais qu'il propose de revenir sur une mesure déjà approuvée par Louis XVIII et dont on sait qu'elle avait été adoptée à sa demande.

Seules des raisons puissantes ont pu expliquer un tel revirement après le changement de ministère du 7 mai 1816. S'il faut d'abord rechercher les raisons qui peuvent expliquer le revirement de 1816 (1), il est également important de souligner, dans le nouveau rapport, les arguments de fond qui entendent démontrer qu'il est impossible de retourner aux formes traditionnelles de la grâce d'Ancien Régime (2).

1. Le revirement de 1816

Le Roi, bien que seul détenteur du droit de grâce, s'en remet généralement à ses ministres pour l'élaboration de la procédure d'instruction des mesures de clémence. Les archives ne permettent pas de retrouver la trace des échanges entre le roi et son ministre, qui ont sans doute été directs, et donc de savoir par quels arguments le souverain a été convaincu de renoncer aux grâces qu'il avait envisagées⁴¹⁵. Seule la signature de Louis XVIII à la fin du nouveau rapport permet d'attester que le roi s'est rendu aux raisons de son ministre.

Il serait légitime de supposer que la situation politique qui a conduit au remaniement ministériel du 7 mai a un rapport avec le changement de vue du ministre mais, comme souvent à l'époque de la Restauration, les positions réactionnaires ou progressistes ne sont pas toujours défendues par ceux auxquels on s'attendrait (a) : c'est

⁴¹³ « Par une décision du 1^{er} mai dernier rendue sur le rapport approuvé de M. le Garde des Sceaux, Votre Majesté paraît avoir arrêté qu'à l'occasion du mariage de Mgr le duc de Berry, il serait accordé des grâces à un certain nombre de prisonniers de Paris ; que votre majesté rendrait une ordonnance contenant les grâces qu'elle aurait jugé à propos d'accorder ; que cette ordonnance, ainsi que le rôle des rôles des prisonniers qui y seraient compris, serait remise au Grand Aumônier pour qu'il se procurât et surveillât l'exécution, et que les prisonniers, une fois délivrés, se pourvoiraient pour l'obtention et l'entérinement des lettres de grâce conformément aux lois et usages du Royaume. Tels sont les termes de la proposition faite par M. le Garde des Sceaux, et approuvée par Votre Majesté. » Rapport du ministre de la Justice au roi du 15 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

⁴¹⁴ « Je pense donc, Sire, qu'il convient en général de s'en tenir aux règles ordinaires en matière de grâce et que dans les circonstances actuelles il serait surtout dangereux de s'en écarter ; et j'ai en conséquence l'honneur de proposer à votre majesté de ne donner aucune suite à la mesure qu'elle avait approuvée ». *Ibid.*

⁴¹⁵ Il existe, dans les archives, des relevés succincts de décisions à l'issue des séances de travail entre le roi et le ministre de la Justice, mais pas de compte rendu de leurs échanges oraux. Les relevés des séances du printemps 1816 ne mentionnent rien concernant les rapports des 1^{er} et 15 mai. AN, F^{1a} 251 et 252.

pourquoi il faut chercher, derrière le changement de ministre, un autre protagoniste, le directeur des affaires criminelles et des grâces, Legraverend (b).

a. Le changement de ministère

Le changement de ministre, le 7 mai 1816, intervient dans un moment politique particulier. De l'ouverture de la session parlementaire, à l'automne 1815, jusqu'à la dissolution du 5 septembre 1816, une majorité attachée à des idéaux contre-révolutionnaires, élue dans les suites de la catastrophe des Cent-Jours, a valu à l'assemblée l'appellation de « Chambre introuvable ». C'est, durant cette année, un véritable « combat politique à front renversé »⁴¹⁶ qui s'installe, entre une majorité, qualifiée d'ultra, qui cherche à revenir autant que possible sur l'héritage de la Révolution, et des ministres, soutenus par le Roi, conscients de l'aspect irréversible de ces évolutions. Pour faire prévaloir leurs vues, les plus zélés défenseurs de la monarchie n'hésitent pas, alors, à « défendre la primauté du pouvoir parlementaire et la liberté d'expression au nom de la Contre-Révolution »⁴¹⁷.

À l'exception de ceux qui sont proches des ultras, comme Vaublanc, les ministres sont en butte à une hostilité croissante de la Chambre. Or, cette hostilité se concentre particulièrement sur deux noms : d'une part Decazes, ministre de la Police et favori de Louis XVIII, dont l'influence vient contrebalancer celle du ministre en titre, Richelieu, et d'autre part Barbé-Marbois à la Justice. Celui-ci, quoique fructidorisé⁴¹⁸, a été mal vu dès sa nomination en raison de son passé de ministre de Napoléon⁴¹⁹ et de son entourage dans lequel on compte le protestant Guizot, secrétaire général du ministère⁴²⁰. Si on en croit son biographe, Barbé-Marbois a tenté autant que possible de modérer les ardeurs répressives de la Chambre, en particulier lors du vote de la loi sur les cris séditieux du 9 novembre 1815 et celle sur les cours prévôtales du 27 décembre de la même année⁴²¹.

Au printemps 1816, le premier ministre, Richelieu, demande le renvoi de Vaublanc, ministre de l'Intérieur, dont les sympathies ultra posent un sérieux problème au moment de l'élaboration de la nouvelle loi électorale. Louis XVIII cède à la demande mais, « pour équilibrer l'effet politique »⁴²² et ne pas s'aliéner le comte d'Artois, soutien politique des ultra⁴²³, décide de sacrifier Barbé-Marbois, remplacé par Dambray. Barbé-Marbois retrouve alors la présidence de la Cour des comptes qu'il occupait sous l'Empire et conserve jusqu'en 1834.

⁴¹⁶ E. DE WARESQUIEL, B. YVERT, *Histoire de la Restauration. 1814-1830*, op. cit., p. 165-196.

⁴¹⁷ *Ibid.*, p. 170.

⁴¹⁸ Barbé-Marbois fut exilé en Guyane après le coup d'État du 18 fructidor et rappelé en France après celui du 18 Brumaire.

⁴¹⁹ Barbé-Marbois fut ministre du Trésor et un des principaux négociateurs de la cession de la Louisiane aux États-Unis. A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français*, op. cit., t. I, p. 158-159.

⁴²⁰ E. DE WARESQUIEL, B. YVERT, *Histoire de la Restauration. 1814-1830*, op. cit., p. 175.

⁴²¹ J.-F. POTTON, *Barbé-Marbois. La justice et les comptes*, Paris, Michalon, 2007, p. 55-56.

⁴²² *Ibid.*, p. 59.

⁴²³ E. DE WARESQUIEL, B. YVERT, *Histoire de la Restauration. 1814-1830*, op. cit., p. 190.

Son remplaçant, Dambray, président de la Chambre des Pairs et qui portait déjà le titre de Chancelier, est nommé ministre de la Justice par intérim du 7 mai 1816 au 18 janvier 1817. Dambray, issu d'une famille de juristes, était avocat général au Parlement de Paris avant la Révolution. Resté à l'écart de celle-ci et de l'Empire, il est appelé, à la Restauration, au gouvernement où il occupe une première fois la fonction de ministre de la Justice du 13 mai 1814 au 19 mars 1815. Sa fidélité absolue aux Bourbons ne peut pas être mise en doute. Dans un ordre ministériel au moment du débarquement de Napoléon, il prescrivit à ses subordonnés de « courir sus [à] l'usurpateur »⁴²⁴. Contrairement à Barbé-Marbois, qui reste à Paris pendant les Cent-Jours, il accompagne Louis XVIII à Gand.

De ces biographies succinctes surgit un étonnant paradoxe. La question du maintien des acquis de la Révolution sur le terrain du droit ou du retour à des formes juridiques d'avant 1789 est, en 1816, des plus sensibles politiquement. Or, c'est le ministre honni par les ultras qui accepte le retour à la pratique de la grâce collective dans les formes de l'Ancien Régime et c'est le ministre le plus fidèle aux Bourbons qui la refuse. On ne saurait pour autant attribuer une quelconque réserve de Dambray vis-à-vis du mariage princier. En tant que Chancelier, c'est lui qui mène la grande députation de la Chambre des Pairs devant le Roi, le comte d'Artois et le duc de Berry, et prononce devant eux les discours d'usage⁴²⁵.

On peut compléter la question du remaniement ministériel par les changements dans l'organigramme du ministère. La première mesure de Dambray est de se débarrasser du secrétaire général, Guizot⁴²⁶. Il paraît peu utile de détailler ici la biographie d'un personnage aussi célèbre que François Guizot. On peut rappeler simplement qu'en 1816, le futur ministre de la monarchie de Juillet n'est encore âgé que de 29 ans, mais il est déjà connu pour ses travaux d'historien, et qu'il s'est efforcé lui aussi lors de son passage au ministère de « tenir une ligne modérée » face aux revendications des ultras⁴²⁷. Celui qui la remplace comme sous-secrétaire d'État le 9 mai 1816, Charles-François de Trinquelague⁴²⁸, procureur général à Pau, a siégé dans la chambre introuvable avec la majorité ultra où il s'est surtout distingué lors de la discussion de la loi sur les écrits séditieux en appuyant dans des termes assez expéditifs la proposition de Duplessis de Grénaudeau sur le rétablissement du gibet⁴²⁹.

⁴²⁴ A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français*, op. cit., t. II, p. 248.

⁴²⁵ R. ALISSAN DE CHAZET, *Éloge historique de son altesse royale Charles-Ferdinand d'Artois, duc de Berry, fils de France*, Paris, Imprimerie Royale, 1820, p. 62-67.

⁴²⁶ « Le premier acte de M. le chancelier, en entrant au ministère de la justice, fut d'ôter la place de secrétaire général à M. Guizot, qui, en sa qualité de protestant, était peut-être encore plus désagréable que M. de Marbois au parti qu'on aurait voulu calmer. Ses fonctions furent données à M. de Trinquelague, qui eut le titre de sous-secrétaire d'État. » É.-D. PASQUIER, *Mémoires du chancelier Pasquier. Histoire de mon temps*, op. cit., p. 110.

⁴²⁷ L. THEIS, *François Guizot*, Paris, Fayard, 2008, p. 377.

⁴²⁸ Ordonnance du Roi qui nomme Sous-secrétaire d'état au département de la justice M. de Trinquelague, Conseiller d'état en service extraordinaire, 9 mai 1816, Bull. lois., 7^e série, t. II, n° 85, p. 700.

⁴²⁹ « Dans les temps où nous sommes, il faut frapper rapidement. Une pareille répression est difficile avec la guillotine, instrument compliqué, d'un volume énorme et difficile à transporter. L'ancien mode n'offre aucun de ces inconvénients. Où ne trouve-t-on pas un morceau de ficelle, chacun en porte dans sa poche, et partout il existe un clou, une poutre ou une branche d'arbre où l'on peut l'attacher. » A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français*, op. cit., t. V, p. 417.

Il faut donc certainement trouver ailleurs que les opinions respectives des ministres qui se succèdent la cause du revirement spectaculaire de mai 1816. Les archives nous incitent à nous tourner plutôt vers la haute administration.

b. Le rôle de Legraverend dans le revirement du ministre de la Justice

Pour mesurer le rôle du directeur des affaires criminelles et des grâces dans le revirement de mai 1816, il faut s'intéresser de plus près aux pièces qui sont conservées aux Archives nationales et qui forment le support des trois rapports que nous avons évoqués, ceux des 1^{er}, 7 et 16 mai 1816. L'ensemble documentaire est constitué des deux rapports au roi datés des 1^{er} et 16 mai 1816, du rapport du procureur royal de Paris, Jacquinot de Pampelune, au ministre de la Justice, daté du 7, ainsi que de certains brouillons. L'ensemble de ces documents est conservé dans une chemise sur laquelle est épinglée une note de la main du directeur des affaires criminelles et des grâces et où il est écrit : « Garder avec soin ces pièces pour toujours les retrouver au besoin. 16 mai. Legraverend. »⁴³⁰

L'importance de ces divers rapports ne fait aucun doute. Ils ont longtemps été conservés dans les services du ministère de la Justice puisqu'ils sont classés à la côte BB³⁰ des Archives nationales, qui correspond à des versements « divers » effectués à partir de 1905. Ces documents ont été classés à part et n'ont pas été mêlés aux dossiers ordinaires de grâce versés plus tôt aux archives et classés aux côtes BB²² à BB²⁴.

Le rapport du 16 mai, qui se présente sous la forme d'une copie réalisée le 4 février par le secrétaire général du ministère, est accompagné d'un brouillon. La comparaison entre le brouillon et la version finale du rapport montre qu'il s'agit d'un texte identique au mot près et qui n'a donc pas été retouché par le ministre. Le brouillon est paraphé de deux lettres, LG, qui sont incontestablement la signature de Legraverend.

Le rapport de Jacquinot de Pampelune, écrit et signé de sa main, est quant à lui annoté en marge d'une seconde écriture. Ces annotations contiennent parfois des consignes à exécuter. L'auteur de ces annotations ne peut pas être Legraverend : ni l'écriture, ni le paraphe ne sont identiques à celui, aisément reconnaissable et omniprésent dans les archives de cette époque, du directeur des affaires criminelles et des grâces⁴³¹. Le rapport étant destiné au ministre de la Justice, le lecteur qui l'annote pourrait être le ministre lui-même, Barbé-Marbois, mais celui-ci a été démis de ses fonctions de ministre de la Justice le 7 mai, soit le jour de la remise du rapport par Jacquinot de Pampelune. Le secrétaire général du ministère, François Guizot, qui n'a été remplacé que le 9 mai, a en

⁴³⁰ Note épinglée sur la chemise portant la mention « Rapport au roi sur sa décision du 1^{er} mai dernier relative aux grâces à accorder à l'occasion du mariage de Mgr le duc de Berry », AN, BB³⁰ 480.

⁴³¹ Il pourrait s'agir de Barbé-Marbois lui-même, si ce n'est que celui-ci cède sa place le 7 mai, jour de la remise du rapport. Guizot, encore secrétaire général du ministère et qui ne sera remplacé dans ses fonctions que le 9 mai, est une autre hypothèse. Le paraphe qui accompagne les annotations n'est pas sans rappeler la signature du futur ministre de Louis-Philippe.

revanche disposé de deux jours pour lire le rapport. Il est donc vraisemblablement l'auteur des annotations en marge du rapport.

Quant à Legraverend, rédacteur du rapport du 16 mai, il n'a pas laissé de trace de son intervention auparavant. S'il a été consulté et a émis une opinion plus tôt, celle-ci n'a pas été retenue. Le fait que le directeur des affaires criminelles et des grâces rédige un rapport au roi signé par le ministre de la Justice est une pratique ordinaire. C'est plutôt l'effacement de Legraverend dans la rédaction des rapports précédents et le fait que les recherches dans les archives soient confiées au procureur de Paris, et non à lui, qui pourrait être une source d'étonnement.

Il faut relever également que si les rapports du 1^{er}, du 7 et du 16 mai aboutissent à une conclusion opposée, leurs raisonnements sont loin de se contredire totalement. Tous butent sur la même difficulté : concilier une pratique ancienne avec la nouvelle législation. Le rapport de Barbé-Marbois et celui de Jacquinot de Pampelune se placent cependant dans la perspective de répondre favorablement à la demande du Roi quelles que soient les difficultés que celle-ci soulève. Barbé-Marbois commence en affirmant qu'il a « déjà pris les ordres » de sa Majesté : quant à Jacquinot de Pampelune, il reconnaît que « la décision de Sa Majesté étant fixée » sur le point « d'accorder un certain nombre de grâces lors de l'alliance que Mgr le duc de Berry doit contracter [...] pour le bonheur de la France », il ne peut être question « que d'en déterminer aujourd'hui l'exécution »⁴³². Le rapport de Dambray dont nous savons qu'il a été rédigé par Legraverend, bien au contraire, demande au Roi de revenir sur sa décision. Autrement dit, à partir d'une analyse finalement assez proche, le dernier rapport aboutit à une conclusion diamétralement opposée aux deux premiers.

Nous pouvons donc raisonnablement formuler l'hypothèse suivante. Le directeur des affaires criminelles et des grâces est réticent à l'idée de revenir aux formes des grâces d'Ancien Régime. Barbé-Marbois, alors ministre de la Justice, désireux de ne pas s'opposer à la demande du Roi, passe outre l'opposition de son subordonné et répond favorablement à Louis XVIII dans son rapport du 1^{er} mai, secondé par son plus proche collaborateur, le secrétaire général du ministère François Guizot. C'est parce qu'il sait Legraverend hostile à cette solution qu'il charge le procureur de Paris, Jacquinot de Pampelune, de rechercher dans les archives du Parlement les traces de ces grâces anciennes et de proposer les aménagements nécessaires pour les rendre compatibles avec l'état de la législation. Le directeur des affaires criminelles et des grâces, à qui la rédaction d'un tel rapport devrait revenir en raison de ses fonctions, est écarté. À la suite du remplacement de Barbé-Marbois et de Guizot pour une raison qui n'a rien à voir avec la question de la grâce, l'arrivée de Dambray offre l'occasion à Legraverend de suggérer au nouveau ministre de revenir sur la décision déjà prise, et celui-ci se rend à ses arguments.

⁴³² Rapport du procureur de Paris au ministre de la Justice du 7 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

Cette hypothèse, il est vrai, soulève plusieurs questions. Tout d'abord, pourquoi Barbé-Marbois et Guizot ne s'opposent-ils pas à l'idée d'un retour des formes juridiques d'Ancien Régime, eux qui ont cherché à résister aux tendances réactionnaires de la majorité de la chambre introuvable ? Il faut rappeler que la demande émane du Roi. Comme le souligne leurs biographes, c'est avec le soutien de celui-ci que Barbé-Marbois et Guizot ont cherché à résister aux ultras. Leur position ne les incite donc guère à refuser à Louis XVIII ce que celui-ci leur demande. À l'opposé, c'est précisément parce que Dambray est un royaliste irréprochable qu'il peut se permettre de faire connaître au Roi l'opposition de son administration aux mesures envisagées.

Barbé-Marbois et Guizot ont eu à faire face à la volonté répressive des ultras au moment du vote des lois sur les cris séditieux et des cours prévôtales. Une mesure de clémence, même prise dans des formes archaïques, a le mérite de tourner le dos à cette logique punitive. À l'opposé, l'idée qu'un usage immodéré des grâces pourrait profiter aux ennemis du régime, et en particulier aux individus condamnés suivant les lois sur les cris séditieux et les cours prévôtales, ne pouvait manquer de convaincre le ministre Dambray et le sous-secrétaire d'État Trinquelague dont le zèle répressif ne s'embarrassait guère de nuances.

Le soin pris par Legraverend à s'assurer que les pièces du dossier sont soigneusement conservées montre que le souvenir de l'épisode des grâces envisagées pour le mariage du duc de Berry doit être soigneusement conservé. Il s'agit de pouvoir s'opposer à toute nouvelle tentative de faire renaître les grâces d'Ancien Régime dans les formes qu'elles occupaient autrefois en leur opposant le précédent de mai 1816. Deux ans plus tard, au moment de l'élaboration de l'ordonnance du 6 février 1818, Legraverend a encore tous les éléments de ce dossier en sa possession.

2. Les arguments contre le retour de la grâce solennelle d'Ancien Régime

Le rapport au roi du ministre de la Justice, Dambray, daté du 15 mai 1816, et dont nous savons, grâce aux brouillons conservés dans les archives, qu'il a entièrement été rédigé par le directeur des affaires criminelles et des grâces, Legraverend, reprend et développe tous les arguments qui s'opposent au retour de la grâce des grandes occasions solennelles telles qu'elles étaient accordées sous l'Ancien Régime. Parmi ces arguments, certains étaient déjà présents dans le rapport de Jacquinet de Pampelune daté du 7 mai 1816, et le rapport du 16 mai ne fait que les reprendre et les développer : c'est le cas de la critique des lettres d'abolition et des réserves sur l'opportunité d'une mesure de grâce générale (a). Il est un point cependant sur lequel les rapport de Jacquinet de Pampelune, et de Barbé-Marbois étaient muets, mais qui occupe une place importante dans le rapport rédigé par Legraverend au nom du ministre de la Justice : c'est la justification du rôle de l'administration du ministère de la Justice dans la procédure d'instruction des grâces (b).

a. La critique des lettres d'abolition et les réserves sur l'opportunité d'une mesure de grâce générale

Dans le rapport signé Dambray, la critique de la lettre d'abolition est poussée beaucoup plus loin que dans le rapport de Jacquinot de Pampelune. Le rapport affirme clairement que le droit de grâce consacré par la Charte suppose une condamnation préalable et donc ne peut porter que sur l'exécution de la peine⁴³³. Le vocabulaire employé pour affirmer cette position est particulièrement fort, puisqu'il est question de « l'arbitraire » qu'il y aurait à outrepasser les « bornes naturelles et légales » du droit de grâce. Le rapport signé Dambray prend donc le contre-pied de celui de Jacquinot de Pampelune, qui pensait que l'article 67 de la Charte rendait au roi la faculté d'accorder tous les types de lettre de grâces qui existaient avant 1791 : tout au contraire, il s'agit de souligner que désormais le droit de grâce suppose une condamnation définitive et ne peut interrompre le cours de la Justice. À l'appui de son raisonnement, l'auteur du rapport rappelle les critiques adressées aux grâces sous l'Ancien Régime et la nécessité de préserver l'indépendance de la justice face aux interventions du pouvoir exécutif. Dans une phrase raturée du brouillon, Legraverend allait jusqu'à écrire que « Votre Majesté n'a trouvé dans la charte que le droit de grâce »⁴³⁴. Mais si le propos a légèrement été édulcoré dans la forme, il ne l'a pas été sur le fond.

Le rapport signé par le ministre de la Justice reconnaît ensuite au roi le droit d'accorder des amnisties, ce que personne ne songe à contester sous la monarchie : cependant, il s'attache à différencier celle-ci de la grâce non seulement par la différence de leurs effets mais aussi par leur nature, en affirmant que l'amnistie concerne « des espèces » et non « des individus »⁴³⁵. La réflexion de Legraverend est ici particulièrement intéressante : il n'oppose pas, comme certains auteurs du XIX^e ou du début du XX^e siècle⁴³⁶, le caractère individuel de la grâce au caractère collectif de l'amnistie, mais plutôt le caractère personnel de la grâce au caractère impersonnel de l'amnistie. Une mesure d'amnistie peut tout à fait être individuelle, mais même dans ce cas elle ne doit être motivée que par la nature des infractions, par les « espèces », et non par la personnalité du condamné. Le rapport soutient donc que les lettres d'abolition, assimilables à des mesures

⁴³³ « Dans tous les temps, Sire, les bons esprits et les magistrats les plus éclairés ont réclamé contre l'usage des lettres d'abolition avant le jugement qui étaient admises dans l'ancienne procédure criminelle et qui entravaient le cours de la justice [...]. Le droit de grâce que votre majesté a consacré par la Charte, ce droit dont l'exercice est le plus doux à son cœur paternel, suppose une condamnation préalable, et je crois qu'il faut maintenir ce droit dans ses bornes naturelles et légales, et qu'une extension arbitraire à des affaires non jugées aurait de graves inconvénients. » Rapport du ministre de la Justice au roi du 15 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

⁴³⁴ Brouillon raturé du rapport du ministre de la Justice au roi du 15 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

⁴³⁵ « Sans doute votre majesté peut, lorsqu'elle le juge convenable, accorder des amnisties pour certains crimes et délits, et ces actes peuvent comprendre les individus qui ne sont pas encore jugés comme ceux qui sont déjà condamnés ; mais ces actes de sa puissance souveraine embrassent alors des espèces et non des individus. » Rapport du ministre de la Justice au roi du 15 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

⁴³⁶ Par exemple C. RULLEAU, *De la grâce en droit constitutionnel*, Bordeaux, Y. Candoret, 1911, p. 54.

d'amnisties individuelles et nominatives, ne peuvent se justifier que si elles sont appuyées sur les faits et non sur la personnalité du condamné⁴³⁷.

Les conceptions de Legraverend, rédacteur du rapport signé Dambray, sont développées dans le *Traité de la législation criminelle en France* publié seulement quelques mois après l'épisode de mai 1816. Legraverend soutient également dans son principal ouvrage juridique que l'article 67 de la Charte proscriit les lettres d'abolition⁴³⁸. Legraverend rappelle aussi que les abus du droit de grâce avaient déjà été critiqués sous l'ancienne législation, et cite en note, à cet égard, les débats qui avaient accompagné la rédaction de l'ordonnance criminelle de 1670. Des critiques contre la place de la miséricorde sont en effet apparues dès le XIV^e siècle, alors que les lettres de rémissions étaient de plus en plus nombreuses, et une ordonnance du 3 mars 1357 essayait d'en limiter les effets en établissant une liste de crimes considérés comme irrémissibles⁴³⁹. Dans les faits, aucun crime n'était irrémissible. Progressivement, la pratique imposa qu'une lettre de justice soit nécessaire pour obtenir certaines circonstances atténuantes, par exemple en cas d'homicide involontaire. Et, « malgré les objections d'une partie de la doctrine »⁴⁴⁰, l'ordonnance criminelle de 1670 maintint cette obligation. Dans la suite du traité, Legraverend reprend l'exemple des lettres d'abolition accordée par Louis XVIII « dans deux ou trois circonstances » au moment de son retour en France, mais tire de la rédaction même de ces lettres l'affirmation que les « paroles royales ont proscriit à jamais l'abus intolérable des lettres d'abolition avant le jugement »⁴⁴¹.

Le raisonnement de Legraverend, tel qu'il s'exprime dans le rapport rédigé pour Dambray ou dans le *Traité*, permet d'opérer une distinction entre la lettre d'abolition et l'amnistie individuelle. La lettre d'abolition, en effet, comme toutes les lettres de justice, est une intervention directe du pouvoir royal dans la procédure criminelle, souvent après une requête du prévenu. L'amnistie en revanche est décidée en fonction de considérations générales et elle ne va interrompre les poursuites que de manière indirecte, tout comme elle va aussi empêcher l'ouverture de nouvelles procédures ou annihiler un jugement de condamnation définitif. La question de l'indépendance de la justice, au cœur des objections de Legraverend, est la raison du démembrement du droit de grâce et du fait que le rétablissement de 1802 ne vaut pas retour en arrière. Si la grâce ne s'immisce pas dans le

⁴³⁷ « Votre Majesté, en accordant en deux ou trois circonstances seulement des lettres d'abolition du délit, après le jugement, pour des faits purement politiques, et qui avaient pris leur source dans l'attachement des condamnés à la cause de la monarchie légitime, a elle-même rappelé ce principe salutaire ; que l'abolition avant le jugement est contraire à la bonne administration de la Justice. » Rapport du ministre de la Justice au roi du 15 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

⁴³⁸ « Les lettres d'abolition autorisées par l'ancienne législation offraient un inconvénient grave, en ce qu'elles éteignaient et abolissaient pour toujours le cours de la justice avant que les tribunaux eussent prononcé sur la culpabilité de l'accusé, sauf le droit de représentation que l'ordonnance accordait au juge, relativement à l'inexactitude de l'exposé sur la gravité du fait et le résultat des informations. Cet abus, déjà remarqué sous la législation précédente, n'a pas échappé au nouveau législateur : le droit de grâce, tel qu'il est réglé par la Charte, ne comprend pas celui d'abolition des crimes et des délits, et la justice a toujours son cours. Il ne faut pas croire que le silence de la loi soit à cet égard une omission : il est au contraire certain que l'on n'a pas voulu faire revivre le droit d'abolition. » J.-M. LEGRAVEREND, *Traité de la législation criminelle en France*, Paris, Imprimerie Royale, 1816, vol. 2, p. 681-682.

⁴³⁹ C. GAUVARD, « *De grace especial* », *op. cit.*, p. 908-909.

⁴⁴⁰ J.-M. CARBASSE, P. VIELFAURE, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, *op. cit.*, p. 174.

⁴⁴¹ J.-M. LEGRAVEREND, *Traité de la législation criminelle en France*, *op. cit.*, p. 682.

cours de la justice, c'est parce qu'elle n'est possible qu'à la suite d'une condamnation définitive. Et si l'amnistie, même nominative, ne s'immisce pas dans le cours de la justice, c'est parce que le pardon est accordé uniquement en fonction des infractions incriminées et indépendamment des poursuites déjà entamées ou des condamnations déjà intervenues.

Après la critique de la lettre d'abolition, le rapport du 16 mai 1816 signé par le ministre de la Justice se pose la question de l'opportunité d'une mesure de grâce générale. Il se montre bien plus direct que celui de Jacquinet de Pampelune et va jusqu'à présenter la mesure de grâce comme incompatible avec la nécessité de sévir contre les ennemis du régime alors que la loi du 9 novembre 1815 sur les cris séditieux commence à produire ses effets⁴⁴². Enfin, le rapport s'interroge sur « les listes du 24 juillet »⁴⁴³. Par l'ordonnance du 24 juillet 1815, deux listes sont publiées : une de 18 généraux qui doivent être traduits en conseil de guerre, et une seconde de 38 personnes qui doivent être placées sous la surveillance de la police avant que les chambres ne décident de leur sort⁴⁴⁴. Cette mesure prend sa place dans la « terreur légale » concomitante à la « terreur blanche » des exactions royalistes de l'été 1815⁴⁴⁵. Pourtant, les pros crits du 24 juillet ne forment pas une masse importante de détenus des prisons de Paris et il aurait été facile de les exclure des mesures de clémence accordées pour le mariage du duc de Berry. Ici, le rapport rédigé par Legraverend adopte un ton répressif qui ne peut que convenir au ministre qui doit le signer, mais il est plus rhétorique qu'argumentatif. Jacquinet de Pampelune, plus nuancé, soulève la bonne question : dans la mesure où les détenus pour des causes politiques sont nombreux, le choix devra se faire entre les inclure dans les mesures de grâce, au risque que la clémence paraisse prématurée à leur égard, et les exclure, ce qui aurait pour effet de faire porter le pardon sur un nombre restreint de condamnés de droit commun dont certains ne mériteraient peut-être pas l'indulgence.

b. La défense de la nouvelle procédure d'instruction des grâces

À la différence des rapports de Jacquinet de Pampelune et de Barbé-Marbois quasiment muets sur ce sujet, le rapport signé par le ministre Dambray insiste particulièrement sur l'importance de conserver, pour l'instruction des mesures de grâce, les formes adoptées progressivement à partir du rétablissement de 1802, et qui donnent un rôle prépondérant à l'administration du ministère de la Justice.

⁴⁴² « Que fera-t-on de tous les condamnés pour cris séditieux qui demanderont leur liberté ? Il sera très difficile de les refuser puisqu'ils ne seront détenus que par des jugements correctionnels. Si on les met en liberté, comment pourra-t-on priver de leur liberté ceux qui renouvelleront le même délit, et cette indulgence prématurée ne paralysera-t-elle pas le zèle des Cours prévôtales, qui sont instituées pour connaître du même crime ? » Rapport du ministre de la Justice au roi du 15 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

⁴⁴³ « Quels seraient enfin le sort des personnes comprises dans les listes du 24 juillet ; de Bertrand par exemple, qui n'a été jugé que par contumace, de ceux qui n'ont été punis que de l'exil ? ». *Ibid.* L'exemple du général Bertrand est très récent puisque celui-ci a été condamné à mort par contumace le 7 mai, soit une semaine avant le rapport de Dambray

⁴⁴⁴ E. DE WAREQUIEL, B. YVERT, *Histoire de la Restauration. 1814-1830*, op. cit., p. 150.

⁴⁴⁵ R. DE LA CROIX DE CASTRIES, *La Terreur blanche. L'Épuration de 1815*, Perrin, 1980.

Pourtant, il est visible que Jacquinet de Pampelune et Barbé-Marbois partagent le point de vue développé par le rapport rédigé par Legraverend : la procédure qu'ils proposent de suivre conduit à marginaliser le rôle du Grand Aumônier pour permettre aux services du ministère de la Justice de procéder au tri des dossiers des prisonniers qui seront proposés pour les grâces. Le point remarquable du rapport rédigé par Legraverend tient au fait qu'il développe explicitement ce qui n'est que suggéré dans les rapports de Jacquinet de Pampelune et Barbé-Marbois.

Le rapport du 16 mai conclut que c'est avant tout parce que la procédure des grâces solennelles de 1782 n'est plus compatible avec les règles modernes en matière de grâces et les nouvelles institutions qu'il faut renoncer à réunir la commission extraordinaire sous la forme qu'avait préconisée Barré-Marbois⁴⁴⁶. Il insiste sur l'importance du respect des formes nouvelles de la procédure pour l'instruction des grâces, seule capable de prévenir les effets négatifs d'une clémence excessive grâce au recueil d'un certain nombre de renseignements sur la personnalité des condamnés avant et pendant leur détention et sur la nature des faits qui leur sont reprochés⁴⁴⁷. La mesure de clémence, loin d'être arbitraire, se doit d'être appuyée sur un ensemble de considérations et de critères définis à l'avance. C'est cette méthode qui permet d'assurer une réelle personnalisation de la mesure de grâce, méthode qui n'est pas nécessaire pour l'amnistie puisque celle-ci concerne les faits et non la personnalité des condamnés. Elle explique la nécessité d'une instance spécialisée pour l'étude des requêtes et propositions de grâce, et le danger qu'il y aurait à voir ces grâces accordées par d'autres voies. S'il est certain que, par le truchement du rapport qu'il rédige pour son ministre, le directeur des affaires criminelles et des grâces défend les prérogatives de son département, il utilise pour cela des arguments de fond, et affirme que, bien que créé exclusivement par la pratique, le protocole élaboré pour l'instruction des grâces se doit d'être suivi dans toutes les circonstances.

La liste des critères cités par le rapport montre que la grâce, quand elle concerne des détenus, ne se situe plus exclusivement dans le champ pénal et qu'elle doit intégrer la dimension pénitentiaire. C'est en effet « lorsqu'ils ont commencé à subir leur peine » que les condamnés doivent voir leur cas examiné : leur conduite en détention devient alors, en même temps que leur conduite avant leur jugement, la nature et gravité des faits, et les

⁴⁴⁶ « Je pense donc, Sire, qu'il convient en général de s'en tenir aux règles ordinaires en matière de grâce et que dans les circonstances actuelles il serait surtout dangereux de s'en écarter; et j'ai en conséquence l'honneur de proposer à votre majesté de ne donner aucune suite à la mesure qu'elle avait approuvée et qui avait pour objet de nommer une commission extraordinaire pour accorder des grâces dans une forme qui ne me paraît point compatible avec nos institutions actuelles, et qui d'ailleurs entraînerait à mon avis de graves inconvénients. » Rapport du ministre de la Justice au roi du 15 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

⁴⁴⁷ « Quant à la manière d'exercer le droit de grâce, on ne peut nier que la marche actuellement suivie ne soit tout à la fois plus prompte, plus sûre et plus propre à prévenir des surprises préjudiciables à la société. C'est après avoir examiné la procédure, c'est après avoir consulté les magistrats, c'est après avoir recueilli des renseignements sur la conduite des condamnés avant leur jugement, et sur la conduite dans les bagnes, les maisons de force ou les prisons, lorsqu'ils ont commencé à subir leur peine, que les recours en grâce sont soumis à votre majesté, et que j'ai l'honneur de lui proposer les actes de clémence appropriés à chaque espèce et modifiés à raison de la nature ou de la gravité des faits, à raison de l'intérêt qu'inspirent les condamnés ou des recommandations qu'ils produisent en leur faveur. » *Ibid.*

recommandations qu'ils peuvent produire, les éléments sur lesquels les services du ministre de la Justice s'appuient pour décider de l'opportunité de la mesure de clémence.

Au final, le rapport exprime sa méfiance à l'égard de tout type de mesure générale de grâce telle qu'elle existait sous l'Ancien Régime et va jusqu'à considérer que, même en cas de sacre, il faudrait y renoncer :

*Plus j'y pense, et plus je trouve d'inconvénients à une mesure générale et extraordinaire. Il est très simple que le Roi, usant du droit que la Constitution lui donne, fasse jouir des bienfaits de sa clémence tous ceux qu'il en jugera dignes, et même qu'à l'occasion d'un événement heureux, qui intéresse la nation entière, autant que la famille royale, il use du droit de grâce avec plus de munificence que dans des circonstances ordinaires ; mais il serait conforme aux principes que sa religion fut éclairée par un examen préalable des diverses procédures ; que les grâces lui fussent proposées dans les formes ordinaires. Je doute que même au sacre il y eût lieu de nommer une commission spéciale présidée par l'Archevêque de Reims.*⁴⁴⁸

Cette prise de position revient à nier ce qui fait la spécificité d'une grâce générale accordée lors d'une occasion solennelle et qui suppose de suivre une procédure spécifique pour marquer le caractère exceptionnel des mesures de clémence. Au contraire, l'occasion pour accorder des grâces en nombre important ne doit pas faire dévier des formes et procédures adoptées en temps ordinaire. La grâce générale devient le prolongement de la grâce ordinaire accordée avec « plus de munificence ». Les grâces ordinaires sont déjà, pour des raisons pratiques, rassemblées dans des listes qui sont soumises périodiquement à la signature du roi. Une générosité plus marquée se traduira simplement par une augmentation du nombre des condamnés portés sur ces listes.

Au final, le mariage du duc de Berry s'accompagne des mesures d'amnisties en faveur des marins que nous avons déjà signalées⁴⁴⁹. L'absence des grâces dans les formes envisagées par Barbé-Marbois ne s'y fit guère sentir. Pasquier note en effet qu'à l'occasion du mariage, « les grâces et les commutations de peine accoutumées en de telles occasions furent largement accordées »⁴⁵⁰.

La fin du rapport rédigé par Legraverend au nom du ministre de la Justice, Dambray, semble donc fermer définitivement la possibilité d'accorder des grâces « par une mesure générale et extraordinaire » en vue de célébrer, comme cela se faisait sous l'Ancien Régime, une occasion solennelle comme un mariage, un baptême ou un sacre. Il a déjà été signalé qu'il n'existe pas de traces, dans les archives, de la réaction du roi au rapport de Dambray, dont on sait seulement qu'il l'a approuvé comme il avait approuvé le rapport de

⁴⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁴⁹ Ordonnance du Roi qui accorde amnistie pleine et entière pour tous les déserteurs du département de la Marine, à l'occasion du mariage de SAR Monseigneur le duc de Berry, 19 juin 1816, Bull. lois, 7^e série, t. II, n°95, p. 837.

⁴⁵⁰ É.-D. PASQUIER, *Mémoires du chancelier Pasquier*, op. cit., p. 119.

Barré-Marbois deux semaines plus tôt. On peut tout de même supposer que, même convaincu par les arguments de son ministre lui-même conseillé par le directeur des affaires criminelles et des grâces, Louis XVIII se soit montré peu satisfait de devoir renoncer aux mesures solennelles qu'il avait envisagées. On peut formuler l'hypothèse que l'ordonnance du 6 février 1818, en choisissant un jour symbolique pour l'annonce des mesures de clémence, est une forme de contrepartie à l'abandon de la grâce solennelle d'Ancien Régime à l'occasion du mariage du duc de Berry.

Au final, cet épisode confirme que le modèle de la grâce solennelle d'Ancien Régime ne peut pas être reproduit dans la France de 1816 car il n'est pas compatible avec les formes modernes de la grâce. Il permet également au directeur des affaires criminelles et des grâces, Legraverend, de réaffirmer avec force le principe de l'examen de toutes les mesures de grâces par les services du ministère de la Justice quelle que soit l'occasion pour laquelle ces grâces sont accordées.

Conclusion du chapitre 1

Les grâces de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803), sont un premier exemple de grâces régulières destinées à des prisonniers, mais il s'agit d'un dispositif destiné avant tout à alimenter en hommes la machine de guerre napoléonienne. De plus, ces grâces sont justifiées par la nature particulière de l'infraction commise, la désertion, qui révèle une nature moins dépravée chez ces soldats que chez les condamnés de droit commun. Si la bonne conduite en détention est un critère à prendre en compte, il n'est pas question, pour ces grâces, de l'effet de la détention sur le condamné. Les grâces destinées aux détenus de la Hollande rattachée entre 1811 et 1813, sont également utilitaires puisqu'elles visent à lutter contre le surpeuplement des prisons de Hollande. Elles ne sont pas directement inspirées du modèle hollandais traditionnel de réductions de peine accordées pour bonne conduite, mais calquées sur les usages français en matière de grâces : cependant, elles ont révélé aux yeux des autorités françaises l'existence de la grâce à motif pénitentiaire. De plus, les services du ministère de la Justice ont pour la première fois à cette occasion concrètement expérimenté une procédure permettant d'instruire un grand nombre de dossiers de détenus en même temps en vue d'une mesure générale de clémence. Les grâces des ordonnances de la prison d'essai des ordonnances du 18 août et 9 septembre 1814 introduisent dans la législation en France le concept de grâce pénitentiaire, c'est-à-dire de grâce destinée à encourager et à récompenser l'amendement du délinquant au cours de sa détention, mais elles révèlent en même temps la difficulté qu'il y a à faire de la grâce un instrument au service du régime pénitentiaire alors que le droit de grâce est un droit souverain en principe exceptionnel et peu réglementé.

Ces trois tentatives sont autant d'échecs ; échec au moins relatif de la politique de clémence envers les déserteurs sous l'Empire qui conduit le pouvoir napoléonien à user d'expédients illégaux pour les traquer ; échec des grâces envisagées pour les prisons de Hollande qui, en raison d'une procédure beaucoup trop longue, ne sont pas accordées à temps ; échec enfin de la prison d'essai lorsque l'expérience est abandonnée suite à l'épisode des Cent Jours. Ces échecs ont certes des causes différentes, liées aux multiples soubresauts de l'histoire politique et militaire, mais n'en sont pas moins des tentatives infructueuses dont la mémoire reste présente lorsque l'ordonnance du 6 février 1818 est adoptée.

Au moment du mariage du duc de Berry en 1816 intervient un quatrième échec qui concerne la grâce solennelle : les grâces des grandes occasions, comme un mariage princier ou royal, telles qu'elles étaient pratiquées sous l'Ancien Régime sont incompatibles avec le droit post-révolutionnaire. Cet épisode permet au directeur des affaires criminelles et

des grâces de réaffirmer avec force l'importance de la procédure d'examen des mesures de grâces par les services du ministère de la Justice afin de ne pas mettre en danger la répression pénale.

La leçon de toutes ces expériences est tirée par une institution, l'ancienne division criminelle devenue direction des affaires criminelles et des grâces, et par le directeur, Jean-Marie Legraverend, qui est un des acteurs majeurs des épisodes des grâces de la Hollande et du mariage du duc de Berry. Son administration est un peu en retrait pour les grâces militaires de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803) qui relèvent de la compétence du ministère de la guerre et pour les grâces des ordonnances d'août et septembre 1814 qui sont une initiative du ministre de l'Intérieur. Cependant, Legraverend, auteur d'un traité sur la procédure devant la justice militaire, connaît parfaitement la législation de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803), et a très certainement été consulté avant l'adoption des ordonnances de 1814. L'action de l'administration du ministère de la Justice au moment de l'adoption de l'ordonnance du 6 février 1818 est fortement marquée par l'expérience tirée de ces différents précédents.

Au final, certains modèles ont influencé l'ordonnance du 6 février 1818 de manière indirecte.

Le modèle hollandais né dès les XVI^e et XVII^e siècle, qui allie une peine de détention élevée avec l'usage de la clémence envers les détenus qui se conduisent bien, se diffuse d'abord vers la France à rebours du schéma habituel qui voit les armées napoléoniennes conquérantes propager le modèle juridique français : c'est en effet le pays conquis, la Hollande, qui impose au conquérant de tenir compte de sa pratique pénitentiaire. Les autorités françaises, confrontées à des prisons surpeuplées, n'ont d'autre choix que de chercher à accorder des grâces malgré les réticences de Napoléon 1^{er}. Le modèle hollandais infuse dans l'administration française par le biais de l'examen de centaines de dossiers de condamnés entre 1811 et 1813.

Par ailleurs, et de manière indépendante, le modèle pénitentiaire hollandais inspire Howard, le philanthrope anglais, donc les idées se diffusent en Amérique et prennent corps dans les prisons de Philadelphie à nouveau imitées par La Rochefoucauld-Liancourt dans la prison d'essai de 1814. Le modèle de Philadelphie influence directement les ordonnances du 18 août et du 9 septembre 1814 : cependant, ces ordonnances s'écartent de ce modèle pour l'autorité qui conseille le chef de l'État dans le choix des détenus à gracier, et l'ordonnance du 6 février 1818 adopte la même perspective en consacrant le rôle du ministre de la Justice.

Dernier modèle enfin, celui du miracle de la libération des prisonniers par le roi lors de grandes occasions solennelles. Ce modèle, né dans la période médiévale et poursuivi sous l'Ancien Régime mais dont l'imitation s'avère impossible au moment de la Restauration, devient plutôt un contre-modèle pour l'ordonnance du 6 février 1818 : l'épisode des grâces envisagées pour le mariage du duc de Berry permet au directeur des

affaires criminelles et des grâces de convaincre le roi qu'il ne faut pas chercher à recréer la procédure suivie avant 1789. L'ordonnance du 6 février 1818 consacre cette manière de voir en créant des grâces solennelles qui suivent une procédure résolument moderne.

Chapitre 2. L'ordonnance de 1818 et ses premières applications

Moins de deux ans après l'épisode du printemps 1816, l'ordonnance du 6 février 1818 renouvelle la pratique des grâces accordées lors des occasions solennelles. À la différence des ordonnances de l'Ancien Régime, elle ne contient elle-même aucune mesure de clémence, mais institue une procédure de grâces régulières et annuelles. Ces grâces demeurent liées à la personne du roi puisqu'elles sont accordées le jour de sa fête, à la Saint Louis, mais l'occasion se renouvelle chaque année : elles perdent le caractère exceptionnel qui caractérisait les grâces accordées pour un sacre, un mariage ou un baptême⁴⁵¹.

Plus important encore, l'ordonnance de 1818 confère à ces grâces solennelles un contenu inédit. La peine de détention qui s'est généralisée après la Révolution a renouvelé la manière dont on conçoit le châtement. L'idée que la prison doit ramener le condamné sur la voie du bien est défendue par les réformateurs comme Howard en Angleterre et La Rochefoucauld-Liancourt en France. Accompagnant cette nouvelle fonction de la peine, la grâce doit servir à encourager et à récompenser le détenu sur la voie de l'amendement.

La dimension pénitentiaire de la grâce apparaît en France au moment où la question de la prison occupe le devant de la scène. Les débuts de la Restauration voient en effet le retour des préoccupations qui avaient marqué la réforme pénale et pénitentiaire de la Constituante, et que la période de l'Empire avait quelque peu occultées. Ce « deuxième âge de la philanthropie »⁴⁵² précède celui de la monarchie de Juillet : il a débuté dès 1814, avec les ordonnances d'août et de septembre sur la prison d'essai, puis, après un moment de retrait durant la « Terreur blanche »⁴⁵³ reprend et culmine en 1819 avec le rapport de Decazes et la création de la Société royale des prisons⁴⁵⁴. C'est le moment de la prise de conscience de « l'état déplorable des prisons léguées par l'Empire »⁴⁵⁵ et de la nécessité d'en corriger les abus les plus criants. Les réflexions et débats sur la réforme pénitentiaire s'enchaînent et ne faiblissent pas tout au long du siècle, posant cette question lancinante : quel régime carcéral est le plus efficace pour lutter contre la récidive ?

⁴⁵¹ Les grâces régulières accordées un jour précis existent sous l'Ancien Régime : le privilège de Saint Romain, par exemple, permettait au chapitre de la cathédrale de Rouen de gracier chaque année un condamné à mort le jour de l'Ascension. Il s'agit cependant d'une grâce ecclésiastique et non d'une grâce royale. A. ARCHIER, *Le privilège de Saint-Romain : chronique du XVII^e siècle*, Paris, Rouen, Sagnier, 1847.

⁴⁵² J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, Paris, Fayard, 1990, p. 184.

⁴⁵³ R. LA CROIX DE CASTRIES (DE), *La Terreur blanche : L'Épuration de 1815*, Perrin, 1980 ; P. TRIOMPHE, *1815. La Terreur blanche*, Toulouse, Privat, 2017.

⁴⁵⁴ C. DUPRAT, « Punir et guérir. En 1819, la prison des philanthropes », *Annales historiques de la Révolution française*, vol. 49, n° 228, 1977, p. 204-246.

⁴⁵⁵ J.-G. PETIT, « L'amendement ou l'entreprise de réforme morale des prisonniers au XIX^e siècle », *Déviance et société*, vol. 6, n° 4, 1982, p. 331-351.

La réforme pénitentiaire soulève cependant un certain nombre de difficultés, dont l'une est le rapport entre prison et justice. Jusqu'à l'an IV (1795), les départements de la Justice et de l'Intérieur sont confondus dans une même entité administrative. Au moment de leur séparation par la réforme du 10 vendémiaire an IV (2 octobre 1795), les prisons sont rattachées à l'Intérieur, et à part un bref épisode au début de la monarchie de Juillet, où elles dépendent du ministère des Travaux publics, elles le restent jusqu'en 1911⁴⁵⁶. En 1795, la gestion des prisons apparaît essentiellement comme une tâche administrative dévolue à l'administration communale. Ce n'est qu'avec les progrès de l'idée de réforme pénitentiaire que les modalités de l'exécution de la peine viennent prendre de l'importance. Administrer une prison ne se limite plus à entretenir les bâtiments et à nourrir les détenus en veillant à ce qu'ils ne s'échappent pas : c'est aussi mettre en place les dispositifs qui permettront aux condamnés de s'amender. Ce que Michel Foucault appelle le « supplément pénitentiaire »⁴⁵⁷ pose alors une question : jusqu'où les modalités d'exécution de la peine peuvent-elles être modifiées sans empiéter sur l'autorité de la chose jugée ? Avec la grâce, la question de l'empiètement des pouvoirs de l'administration sur ceux de la Justice devient cruciale. Pour les uns, ce sont les administrateurs des prisons qui, au contact des détenus, peuvent le mieux juger de l'amendement du condamné. Pour les autres, il est indispensable de laisser au ministère de la Justice le contrôle de la procédure des grâces pour s'assurer du respect des décisions judiciaires.

Ces deux conceptions, qui dominent l'histoire des grâces collectives pendant tout le XIX^e siècle, s'affrontent dès 1818. Au stade de l'élaboration de l'ordonnance, cependant, la collaboration entre les départements de l'Intérieur et celui de la Justice paraît encore harmonieuse : les différends surviennent plutôt au moment des premières applications.

L'analyse de l'ordonnance du 6 février 1818 ne peut en effet se limiter au temps de la genèse de l'ordonnance et de l'adoption de ses dispositions. Le droit de grâce se définit d'abord par sa pratique, et l'appréciation que l'on peut porter sur l'ordonnance du 6 février 1818 impose de considérer les toutes premières années de son application. La coopération entre les départements de l'Intérieur et de la Justice, les critères retenus, la solennité même de ces grâces, n'offrent plus exactement les mêmes aspects si on les considère au moment de l'adoption de ce texte, et si on les envisage au moment de son application : les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818 révèlent en effet des divergences importantes entre les deux administrations que le texte lui-même masque en partie.

D'autre part, les archives de la correspondance entre les préfets et le ministre de l'Intérieur pour les toutes premières années de l'application de l'ordonnance, jusque vers 1823 environ, ont été en partie conservées dans la série F, consacrée aux prisons, des Archives nationales. Ces archives exceptionnelles, dont on ne retrouve pas d'équivalent pour les époques plus tardives, permettent de reconstituer l'histoire des premières années

⁴⁵⁶J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France*, op. cit., p. 99-100.

⁴⁵⁷M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*, op. cit., p. 288.

des grâces collectives et d'apporter ainsi un éclairage décisif sur les débuts de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818.

Décidée dans le prolongement d'une initiative du ministère de l'Intérieur en faveur de la grâce pénitentiaire en 1817, l'ordonnance de 1818 utilise l'exemplarité des grâces des occasions solennelles en faveur de l'amendement du condamné (section 1). Les premières années de l'application des dispositions de l'ordonnance, entre 1818 et 1822, sont révélatrices : alors que la diffusion du texte de l'ordonnance s'accompagne d'un discours sur l'édification morale du détenu, une application très restrictive semble en contredire les intentions généreuses et attise les tensions entre le ministère de la Justice et celui de l'Intérieur (section 2).

Section 1. La consécration des grâces pénitenciaires et solennelles de l'ordonnance du 6 février 1818

La grâce des occasions solennelles est une mise en scène du pouvoir souverain. Celui-ci, par un acte spectaculaire de clémence généralisée, montre qu'il demeure le maître du destin final des condamnés. Elle permet de construire l'image d'un roi dispensateur de justice et de miséricorde en contribuant à l'équilibre harmonieux de ces deux vertus⁴⁵⁸. La grâce pénitenciaire, quant à elle, s'attache à l'amendement du détenu en prison. Si la prison permet au détenu de revenir vers le bien, il faut que ce retour soit encouragé et récompensé : et à partir du moment où la prison a rempli son office et a permis l'amendement du condamné, il n'y a plus de raison de prolonger son séjour en détention. La grâce est à la fois un encouragement, une récompense et une reconnaissance de la régénérescence morale du délinquant.

L'originalité de l'ordonnance du 6 février 1818 est de consacrer l'union de ces deux types de grâces. La grâce n'est plus uniquement la mise en scène du pouvoir souverain, mais également celle de la puissance rédemptrice de la prison elle-même. La solennité vient renforcer l'effet pénitenciaire : la mise en scène de la clémence ne sert pas que les intérêts du pouvoir politique, mais vient en rehausser l'efficacité même.

Pourquoi est-il décidé en 1818 de renouer avec la grâce à objectif pénitenciaire comme cela avait été envisagé pour la « prison d'essai » en 1814 ? Comment est prise la décision de lier ces grâces pénitenciaires à des grâces solennelles ? Sur tous ces points, les archives sont lacunaires, car la pièce maîtresse qui a conduit à l'adoption de l'ordonnance du 6 février 1818, le rapport du ministre de la Justice, n'a pas été retrouvée. Il est cependant possible, grâce aux archives, de constater que l'adoption de l'ordonnance a été précédée d'une initiative du ministère de l'Intérieur pour accorder des grâces à motifs pénitenciaires dans les prisons de l'Intérieur : ce n'est que dans un second temps, et semble-t-il à la suite de l'intervention du ministère de la Justice, que cette initiative cède la place à une ordonnance qui prévoit d'accorder ces grâces de manière régulière à l'occasion d'une date symbolique. Cette chronologie permet d'attester que le caractère solennel des grâces collectives est venu s'ajouter à leur objectif pénitenciaire, et non l'inverse. Les instructions adressées aux préfets par le ministère de l'Intérieur en septembre 1817 éclairent ainsi la genèse de l'ordonnance du 6 février 1818 (§1). Le texte même de l'ordonnance permet de détailler la manière dont le caractère solennel des grâces se met au service de leur objectif pénitenciaire (§2).

⁴⁵⁸ C. GAUVARD, « *De grace especial* ». *Crime, État et société en France à la fin du Moyen Âge*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2009 (*Les classiques de la Sorbonne*, 1), p. 908.

§ 1. La genèse de l'ordonnance du 6 février 1818.

En septembre 1817, le ministère de l'Intérieur sollicite les préfets des départements dans lesquels sont implantées des maisons centrales pour sélectionner un certain nombre de prisonniers méritants qui seraient susceptibles d'obtenir une grâce pour bonne conduite. Il n'existe pas de traces dans les archives des raisons qui ont poussé l'administration du ministère de l'Intérieur à envoyer une telle demande aux préfets. Cette initiative a conduit directement à l'adoption, six mois plus tard, de l'ordonnance du 6 février 1818.

Il ne semble pas que des grâces aient effectivement été accordées à l'automne 1817 en lien avec les propositions des préfets. En tout cas, il n'existe dans les archives du ministère de la Justice aucune trace ni de l'examen de ces propositions ni de grâces qui auraient pu en résulter. Le reliquat des six lettres des préfets de l'automne 1817 est conservé dans des dossiers qui contiennent également la correspondance entre les préfets et le ministère pour les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818. Au moment du versement de ces documents aux Archives nationales, soit au plus tard en 1843⁴⁵⁹, on a considéré que la correspondance liée aux instructions de septembre 1817 et celle concernant l'ordonnance formaient un seul et même ensemble. Il a donc été jugé, au moment du classement dans les archives, qu'il y avait une continuité entre ces deux événements.

L'expérimentation de l'automne 1817 offre un éclairage sur la période qui a immédiatement précédé l'adoption de l'ordonnance du 6 février 1818 (A). Il convient ensuite de retracer le chemin qui mène de l'expérimentation de 1817 à l'ordonnance du 6 février 1818 en analysant le rôle des administrations des départements de l'Intérieur et de la Justice (B).

A. L'expérimentation de grâces à objectif pénitentiaire à l'automne 1817

En septembre 1817, le ministère de l'Intérieur envoie aux préfets des instructions pour demander aux autorités des maisons centrales de leur indiquer les détenus susceptibles d'obtenir une grâce pour bonne conduite. En l'absence de documentation plus précise, il est difficile de savoir exactement quelles intentions ont présidé à l'envoi de ces instructions. L'existence même d'une telle initiative montre cependant que la question des grâces pénitentiaires demeure une préoccupation de l'administration des prisons à cette époque.

⁴⁵⁹ J. VIARD, *État sommaire des versements faits aux Archives nationales de la sous-série F¹⁶*, Paris, Archives nationales, 1962.

L'initiative n'a laissé comme trace qu'un reliquat de six lettres adressées par des préfets au sous-secrétaire d'État de l'Intérieur en réponse aux instructions de celui-ci, conservé dans la série F¹⁶ des Archives nationales. Ces lettres permettent de reconstituer les instructions sans percer totalement les intentions du ministère (1) : les réponses des préfets apportent un éclairage sur le jugement que ces hauts fonctionnaires portent sur une telle initiative (2).

1. Les instructions sur les grâces du 22 septembre 1817

La lettre du sous-secrétaire d'État à l'Intérieur aux préfets datée du 22 septembre 1817 n'a pas été retrouvée. C'est, par conséquent, uniquement par le biais des réponses des préfets que l'on peut reconstituer le texte de cette circulaire. Dans son envoi du 4 novembre 1817, le préfet d'Ille-et-Vilaine résume ainsi les instructions qu'il a reçues :

En conformité des ordres de Votre Excellence du 22 septembre dernier, j'ai l'honneur de lui adresser l'état des individus qui, condamnés à un an ou plus d'emprisonnement, ont paru dignes de fixer la commisération du Roi par leur conduite depuis leur séjour dans les prisons, leur docilité au travail et leur retour à des principes religieux.⁴⁶⁰

En liant la grâce et la conduite en détention, ces instructions se situent clairement dans la lignée des articles 8 et 9 des ordonnances du 18 août et du 9 septembre 1814. Elles sont cependant plus précises : alors que les ordonnances de 1814 se contentaient de citer la bonne conduite en détention⁴⁶¹, les instructions de 1817 demandent aux préfets de retenir comme critère, en plus de la conduite, la docilité au travail et le retour à des sentiments religieux⁴⁶².

Les instructions de 1817 ne concernent que les détenus qui ont été condamnés à plus d'un an de prison. Il s'agit donc en principe des détenus des maisons centrales, vers lesquelles, selon une ordonnance du 2 avril 1817⁴⁶³, tous ces condamnés doivent désormais être dirigés⁴⁶⁴.

⁴⁶⁰ Lettre du préfet d'Ille-et-Vilaine au sous-secrétaire d'État à l'Intérieur du 4 novembre 1817, AN, F¹⁶ 462.

⁴⁶¹ L'article 9 de l'ordonnance du 18 août 1814 désigne « ceux des prisonniers qui, s'étant fait remarquer par leur conduite, seront jugés dignes d'être rendus à la société » et l'article 8 de l'ordonnance du 9 septembre 1814 « ceux des prisonniers dont l'exactitude de la conduite pourrait faire croire à un amendement ».

⁴⁶² L'ordonnance du 9 septembre 1814 insistait, dans son préambule, sur l'importance des « instruction religieuses et morales » dans le « régime propre à corriger les habitudes vicieuses des criminels », sans pour autant faire du retour à des sentiments religieux un critère en soi pour mériter une grâce. Ordonnance du 9 septembre 1814.

⁴⁶³ Ordonnance royale du 2 avril 1817 sur les maisons centrales, CP, t. I, p. 69.

⁴⁶⁴ Dans les faits, de nombreux détenus condamnés à une peine supérieure à un an ne sont pas dirigés dans les maisons centrales faute de place dans celles-ci. C'est ce que rappelle le préfet d'Ille-et-Vilaine, qui ajoute : « Mes collègues des départements de la Basse-Bretagne demandent avec les instances les plus vives l'autorisation d'envoyer à la maison centrale une partie des détenus qui remplissent également les maisons d'arrêts, mais en ce moment il n'existe à la maison centrale que neuf places disponibles au quartier des hommes ». Lettre du préfet d'Ille-et-Vilaine au sous-secrétaire d'État à l'Intérieur du 13 octobre 1817, AN, F¹⁶ 462. Les instructions de septembre n'ayant été envoyées qu'aux préfets des départements dans lesquels se trouve une maison centrale, les condamnés à plus d'un an de détention qui n'ont pas été transférés sont de fait exclus des grâces.

Les instructions sont adressées au préfet : elles ne paraissent pas prescrire plus précisément qui doit mener le travail de sélection des détenus à proposer. Dans les projets de La Rochefoucauld-Liancourt, la désignation des détenus se fait par des inspecteurs dont le rôle dans la prison est parfaitement défini. Les instructions de septembre 1817 laissent au préfet, en tant que chef de l'administration dans le département, le choix de la méthode pour désigner des détenus que lui-même ne peut connaître personnellement. Les préfets indiquent dans leurs réponses qu'ils se sont appuyés sur les recommandations de divers subordonnés, qu'il s'agisse du « sous-préfet de concert avec M. le directeur de la maison centrale »⁴⁶⁵ ou de « l'inspecteur »⁴⁶⁶. Le préfet d'Ille-et-Vilaine, quant à lui, précise que les détenus proposés sont « pour la plupart recommandés par les aumôniers, les membres des commissions charitables des prisons, et l'entrepreneur de la maison centrale »⁴⁶⁷.

Dans les formules qu'ils emploient pour présenter leurs propositions, certains préfets n'oublient pas de rappeler le rôle du garde des Sceaux dans la procédure des grâces⁴⁶⁸, tandis que d'autres n'en font pas mention sans que pour autant on puisse supposer qu'ils l'ignorent totalement⁴⁶⁹. Les réponses des préfets ne permettent pas de savoir dans quelle mesure le ministère de l'Intérieur s'est concerté avec celui de la Justice avant l'envoi de ces instructions.

Les instructions de 1817 sont un indice du rôle actif que le ministère de l'Intérieur a joué dans l'émergence d'une politique de grâces pénitentiaires. Les réponses des préfets à ces instructions permettent également d'éclairer le jugement que ces administrateurs portent sur une telle initiative.

2. Les observations des préfets sur l'usage pénitentiaire de la grâce

Les préfets, dans leurs réponses, rédigent un certain nombre d'observations sur l'initiative prise par le ministère de l'Intérieur, sans qu'il soit précisé si les instructions leur demandaient une telle réaction ou si ces remarques sont rédigées de leur propre mouvement. Le nombre de lettres disponibles n'est pas suffisant pour se faire une idée complète de ce que les préfets pouvaient penser de l'usage pénitentiaire de la grâce en 1817, mais les six lettres conservées apportent toutefois un éclairage qualitatif sur le sujet : il apparaît que la plupart des préfets font preuve d'une certaine réticence vis-à-vis d'une clémence soupçonnée d'affaiblir la répression pénale.

⁴⁶⁵ Lettre du préfet des Hautes-Alpes au sous-secrétaire d'État à l'Intérieur du 22 octobre 1817, AN, F¹⁶ 462.

⁴⁶⁶ Lettre du préfet de l'Hérault au sous-secrétaire d'État à l'Intérieur du 4 novembre 1817, AN, F¹⁶ 462.

⁴⁶⁷ Lettre du préfet d'Ille-et-Vilaine au sous-secrétaire d'État à l'Intérieur du 13 octobre 1817, AN, F¹⁶ 462.

⁴⁶⁸ « Votre Excellence par sa lettre du 22 septembre dernier m'a fait l'honneur de me demander un état des détenus du Mont-Saint-Michel qui paraîtraient mériter que sa Grandeur le garde des Sceaux voulût appeler sur eux la commisération du Roi ». Lettre du préfet de la Manche au sous-secrétaire d'État à l'Intérieur du 29 octobre 1817, AN, F¹⁶ 462.

⁴⁶⁹ « Je prie Votre Excellence de bien vouloir supplier Sa Majesté d'accorder la mise en liberté de ceux des détenus portés aux tableaux ci-joints, qui lui paraîtront mériter leur grâce et de commuer la peine des autres condamnés ». Lettre du préfet d'Ille-et-Vilaine au sous-secrétaire d'État à l'Intérieur du 4 novembre 1817, AN, F¹⁶ 462.

Les préfets se doivent, naturellement, d'être obéissants aux instructions qui leur sont données par le ministère. Comme l'écrivent Emmanuel de Waresquiel et Benoît Yvert, la « centralisation napoléonienne » est « loin d'être remise en cause » à la Restauration et les préfets sont tenus de « rester dans la droite ligne de la politique ministérielle »⁴⁷⁰. En 1816 et 1817, sous l'influence de Decazes, ministre de la Police et favori du roi, certains préfets ultras ont été déplacés ou destitués⁴⁷¹. Les réponses des préfets exposent donc, pour l'essentiel, les moyens qu'ils ont employés pour exécuter les instructions et les éventuelles difficultés qu'ils ont dû résoudre dans l'accomplissement de leur tâche. Par exemple certains préfets regrettent que les instructions ne donnent pas d'indication sur la proportion des condamnés à désigner pour les grâces par rapport au nombre total des détenus⁴⁷², et semblent espérer que, si l'expérience se renouvelle, il leur sera donné des indications plus précises.

Cependant, si on ne leur demande pas, en principe, de commenter le bien fondé des dispositions prises par l'administration centrale, il reste néanmoins possible aux préfets de laisser deviner leur opinion en exposant les raisons, éventuellement particulières à leur département, qui les rendent difficiles à mettre en œuvre. Certains, comme le préfet de l'Hérault, vont même jusqu'à formuler une critique globale de la grâce pénitentiaire. Dans sa lettre, la mesure est d'abord critiquée pour ses effets locaux, c'est-à-dire le risque de trouble à l'ordre public en cas de remise en liberté des détenus de la maison centrale⁴⁷³, mais dans une note ajoutée de sa main en marge, le préfet ajoute une appréciation à portée plus générale :

*Il est à remarquer que les jugements par jurés étant en général d'une indulgence extrême, il n'y a peut-être pas lieu à diminuer souvent les peines de détentions prononcées par des tribunaux si portés à affaiblir les délits et les peines.*⁴⁷⁴

L'appréciation critique du préfet sur l'indulgence excessive des jugements rendus par le jury populaire est révélatrice. Le préfet de l'Hérault, Auguste Creuzé de Lesser, a commencé sa carrière politique comme secrétaire du consul Lebrun, puis sous-préfet et député au Corps législatif sous l'Empire. Homme de lettres, ses poèmes et œuvres dramatiques connurent le succès⁴⁷⁵, mais lui valurent aussi une certaine disgrâce après

⁴⁷⁰ E. DE WARESQUIEL, B. YVERT, *Histoire de la Restauration. 1814-1830*, Paris, Perrin, 2002, p. 199.

⁴⁷¹ *Ibid.*, p. 200.

⁴⁷² Lettre du préfet de l'Aube au sous-secrétaire d'État à l'Intérieur du 2 octobre 1817, AN, F¹⁶ 462. Le préfet précise que 19 détenus sur les 1 200 que contient la maison centrale de Clairvaux sont proposés.

⁴⁷³ « Je crois devoir vous observer, monsieur le sous-secrétaire d'État, que MM les juges et MM les administrateurs de la maison centrale ne pensent point que les 78 détenus méritent d'obtenir leur grâce ; quoique leur conduite dans la dite maison ait paru moins répréhensible, je partage leur opinion, et je craindrais même que la tranquillité dont jouit ce département ne fût troublée si ces détenus étaient mis en liberté. » Lettre du préfet de l'Hérault au sous-secrétaire d'État à l'Intérieur du 4 novembre 1817, AN, F¹⁶ 462.

⁴⁷⁴ Lettre du préfet de l'Hérault au sous-secrétaire d'État à l'Intérieur du 4 novembre 1817, AN, F¹⁶ 462.

⁴⁷⁵ Ses œuvres épiques en vers comme *La Table ronde*, *Amadis de Gaule* ou *Roland*, ou ses opéras comiques, comme *Le Secret du mariage*, ont cependant été quelque peu oubliés depuis.

qu'une de ses œuvres, son *Voyage en Italie et en Sicile*, eut déplu à l'Empereur. À la Restauration, il est nommé préfet de Charente avant de rejoindre l'Hérault le 6 août 1817⁴⁷⁶. Il n'a pas donc pas le profil d'un ultra-royaliste, mais d'un de ces nombreux fonctionnaires qui servent tant sous l'Empire que sous la Restauration. Ses critiques concernant les instructions de 1817 laissent paraître une réticence face à tout manque de fermeté dans la répression pénale. C'est en réalité moins la grâce, pénitentiaire ou autre, que la clémence en général, sous toutes ses formes, que Creuzé de Lesser rejette⁴⁷⁷. Toute libération anticipée de détenus est vue comme une source possible de désordre. Quant aux peines, celles qui sont prononcées sous l'influence des jurés sont à son opinion déjà trop légères pour justifier qu'on les réduise davantage.

Les autres préfets n'expriment pas des opinions aussi ouvertement négatives. Cependant, ils n'hésitent pas à s'interroger sur la pertinence des instructions qu'ils ont reçues. Ainsi, le préfet de la Manche se demande si la seule bonne conduite en détention peut suffire à justifier une grâce⁴⁷⁸, tandis que d'autres, comme le préfet des Hautes-Alpes, entendent réserver les grâces aux infractions les moins graves comme le vol⁴⁷⁹, bien que les instructions n'aient « précisé aucune classe de détenus, dans le dessein, sans doute d'appeler la commisération du Roi sur ceux indistinctement dont la conduite fut méritante ». ⁴⁸⁰ Le principe de la grâce pénitentiaire fondée sur l'amendement du criminel suppose qu'aucun type de crime, même les plus condamnables, ne peut être exclu a priori sans risquer de créer une classe de condamnés considérés comme impossibles à amender. Les remarques des préfets de la Manche et des Hautes-Alpes témoignent de leurs réticences face à la logique de la grâce pénitentiaire.

D'autres préfets semblent plus favorables aux instructions du 22 septembre 1817, mais pas dans la perspective de l'amendement des délinquants : ils soulignent surtout l'intérêt de ces mesures de grâces pour le maintien de l'ordre et de la discipline dans les prisons. Pour le préfet de l'Eure, « ces actes de clémence mis sous les yeux des détenus contribueront sans doute à maintenir la tranquillité et à les réconcilier avec les principes

⁴⁷⁶ A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français*, Paris, Bourloton, 1889, t. II, p. 221.

⁴⁷⁷ Dans l'ouvrage qui le fit tomber en disgrâce auprès de Napoléon, Creuzé de Lesser expose des opinions déjà semblables : « L'intérieur du pays est infesté de brigands, dont l'impunité, presque toujours convenue, contribue pour beaucoup à un résultat bien triste. [...] Quand les Français vinrent à Tarente, [ils] donnèrent des ordres, condamnèrent à des amendes, et en peu de jours firent disparaître un abus de tant d'années. Mais c'était peu ; de temps immémorial les routes au-dessous de Naples sont infestées de brigands et d'assassins, et surtout celles du côté de Tarente. Les Français firent saisir tous les assassins qu'on put joindre, les fusillèrent sans miséricorde et par quelques exemples de cette sorte inspirèrent une terreur si salutaire, qu'à dix lieues autour d'eux on voyageait de jour et de nuit dans la plus grande sécurité, tandis que plus loin on était pillé et assassiné comme de coutume sous la police napolitaine. Ce fait et d'autres prouvent qu'il y a des clémences bien cruelles. » A. CREUZE DE LESSER, *Voyage en Italie et en Sicile*, Paris, Didot l'aîné, 1806, p. 102-103.

⁴⁷⁸ « Ainsi que j'ai eu l'occasion de le dire à Votre Excellence dans ma lettre du 14 octobre, j'ai pensé que la bonne conduite dans la maison de détention ne suffisait pas pour solliciter la grâce d'un détenu, si la conduite antérieure ne donnait pas lieu d'espérer qu'il ferait un retour durable vers le bien. » Lettre du préfet de la Manche au sous-secrétaire d'État à l'Intérieur du 29 octobre 1817, AN, F¹⁶ 462.

⁴⁷⁹ « Les filous et les escrocs ne méritent assurément aucune indulgence ; mais parmi les condamnés pour vol ou complicité de vol, il en peut exister qui ont été entraînés par la force du besoin hors des plus louables habitudes et dont le retour puisse être espéré. » Lettre du préfet des Hautes-Alpes au sous-secrétaire d'État à l'Intérieur du 22 octobre 1817, AN, F¹⁶ 462.

⁴⁸⁰ *Ibid.*

de la morale »⁴⁸¹. Le préfet de l'Aube tient le même raisonnement lorsqu'il écrit que « l'espoir du pardon ne peut que maintenir la subordination dans les maisons centrales et porter tous les détenus à la résignation à leur peine, au repentir de leurs crimes et à justifier par une bonne conduite de leur amélioration »⁴⁸². Le « repentir » ne vient pas seul : il s'accompagne de « la subordination » et de « la résignation à la peine ». Ces deux préfets ne se trompent pas sur ce qui peut être considéré comme un intérêt majeur de la grâce pénitentiaire du point de vue des autorités de la prison : s'assurer de la docilité de la population détenue. Cet effet, celui d'une aide au maintien de l'ordre entre les murs de la prison, n'est pas ignoré de La Rochefoucauld-Liancourt, mais il ne saurait être central : dans le modèle de la prison idéale, la grâce sert avant tout à encourager et à récompenser l'amendement individuel du détenu, et le maintien de la discipline dans la prison ne peut être qu'un bienfait secondaire. Dans les lettres des préfets de l'Eure et de l'Aube, la tranquillité, la subordination et la résignation des détenus semblent être des objectifs au moins aussi importants que leur repentir. Une telle différence d'appréciation peut être lourde de conséquences si l'objectif des grâces qui sont accordées tend à être davantage le maintien de la discipline carcérale plutôt que le repentir sincère des condamnés.

Dans leurs observations, certains préfets n'ignorent cependant pas la dimension symbolique d'une mesure de clémence collective. Le préfet de l'Aube suggère même de choisir une date hautement significative pour accorder les grâces :

*Je terminerai par exprimer le désir que je partage avec M. le Directeur que la faveur insigne à l'obtention de laquelle Votre Excellence veut bien donner son attention puisse être connue le 16 de ce mois, jour que la France célébrera à jamais par des signes de deuil et qui serait ainsi marqué par cet acte de la clémence royale.*⁴⁸³

Le 16 octobre est la date anniversaire de l'exécution de Marie-Antoinette. La suggestion du préfet de l'Aube s'inscrit dans ce « culte permanent [du] souvenir » de l'Ancien Régime⁴⁸⁴ qui avait déjà marqué le transfert des restes de Louis XVI et de Marie-Antoinette à la basilique de Saint-Denis le 21 janvier 1815. Le préfet de l'Aube, Bruslé de Valsuzenay, n'est pourtant pas plus marqué politiquement comme royaliste que celui de l'Hérault. Ancien révolutionnaire, député au Conseil des Cinq-Cents, préfet sous l'Empire dans l'Oise puis en Gironde, il fut maintenu à ce poste lors de la première Restauration avant d'être nommé le 22 juillet 1815 dans l'Aube⁴⁸⁵. Ses fidélités successives aux différents régimes lui ont valu d'être cité dans l'ouvrage de Pierre Serna, *La République des girouettes*⁴⁸⁶. Tout comme Legraverend au ministère de la Justice, les préfets Creuzé de Lesser et Bruslé

⁴⁸¹ Lettre du préfet de l'Eure au sous-secrétaire d'État à l'Intérieur du 6 octobre 1817, AN, F¹⁶ 462.

⁴⁸² Lettre du préfet de l'Aube au sous-secrétaire d'État à l'Intérieur du 2 octobre 1817, AN, F¹⁶ 461a.

⁴⁸³ *Ibid.*

⁴⁸⁴ E. DE WARESQUIEL, B. YVERT, *Histoire de la Restauration. 1814-1830, op. cit.*, p. 78.

⁴⁸⁵ A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français, op. cit.*, t. I, p. 521.

⁴⁸⁶ P. SERNA, *La République des girouettes*, Seyssel, Champ Vallon, 2005, p. 245.

de Valsuzenay représentent la continuité de l'administration entre l'Empire et la Restauration : mais, à la différence de Legraverend ou Creuzé de Lesser, Bruslé de Valsuzenay semble d'abord chercher à satisfaire les attentes du régime en place.

La proposition du préfet de l'Aube a le mérite de montrer à quel point des instructions comme celles de septembre 1817 font facilement resurgir le souvenir des grâces d'Ancien Régime. L'idée de choisir une date symbolique pour annoncer de telles mesures de clémence semble venir assez naturellement sous la plume du préfet. La suggestion de Bruslé de Valsuzenay a-t-elle eu un effet sur la décision finale d'accorder ces grâces lors d'une occasion solennelle ? Les archives ne permettent pas de répondre à cette question, mais s'il semble acquis que l'expérimentation de septembre 1817 conduise directement à l'ordonnance du 6 février 1818.

B. De l'expérimentation de 1817 à l'ordonnance du 6 février 1818

L'existence des instructions de septembre 1817 est la preuve que la grâce pénitentiaire pouvait être introduite en droit français par le biais d'une simple circulaire ministérielle. Le droit de grâce est en effet essentiellement réglementé par la pratique : or la pratique, en matière administrative, est fixée principalement par le biais d'instructions ou de circulaires. Le recours à une ordonnance royale n'a rien d'obligatoire.

La question se pose donc de savoir pourquoi ce qui n'était à l'origine qu'une instruction ministérielle a donné lieu à l'adoption, quelques mois plus tard, d'une ordonnance. Au moment des instructions du 22 septembre 1817, le recours à une ordonnance ne semble nullement envisagé, mais les grâces demandées ne semblent pas avoir été accordées et vu la manière dont elles sont classées dans les archives, il semble bien que les listes adressées à l'automne 1817 par les préfets ont été utilisées pour alimenter les premières grâces de l'ordonnance du 6 février 1818. La décision a donc été prise entre septembre 1817 et février 1818 de remplacer les instructions initiales par les dispositions d'une ordonnance.

Pour éclairer ce passage de l'un à l'autre, il est possible de rechercher la trace de l'action des différentes administrations qui ont concouru à cette décision. L'initiative de l'expérience de 1817 vient incontestablement de l'administration pénitentiaire rattachée au ministère de l'Intérieur (1), suivie par une coopération entre les départements de l'Intérieur et de la Justice pour aboutir à l'ordonnance (2).

1. L'administration pénitentiaire à l'initiative

Le témoignage tardif d'Alexandre de La Ville de Mirmont est un des rares qui puissent éclairer les conditions de la genèse de l'ordonnance du 6 février 1818 au sein de

l'administration des prisons. La Ville de Mirmont est le premier fonctionnaire à avoir occupé, à partir de 1817, le poste d'inspecteur des maisons centrales nouvellement créé au ministère de l'Intérieur. Voici ce qu'il écrit en 1833 dans ses *Observations sur les maisons centrales*, un ouvrage où il mêle des souvenirs personnels à des réflexions sur la peine de détention :

*C'est moi qui ai provoqué auprès du Ministre de l'Intérieur (et je m'en suis souvent repenti) l'ordonnance du 6 février 1818 relative aux grâces et commutation de peines, ordonnance qui fut rendue sur le rapport de M. le baron Pasquier, alors garde des Sceaux*⁴⁸⁷

La formulation de ce passage, où Alexandre de La Ville de Mirmont déclare avoir « provoqué auprès du ministre de l'Intérieur » une ordonnance rendue « sur le rapport du baron Pasquier », ministre de la Justice, semble bien suggérer une action en deux temps : d'abord, une initiative du ministère de l'Intérieur, ensuite un relais par le ministère de la Justice. Ce découpage temporel pourrait donc bien recouvrir celui que les archives permettent de reconstituer, à savoir une initiative du ministère de l'Intérieur au moment des instructions de septembre 1817 puis une coopération avec le ministère de la Justice pour aboutir à la rédaction de l'ordonnance du 6 février 1818.

Un point retient également l'attention dans ce témoignage : La Ville de Mirmont présente l'ordonnance sous un jour négatif. Il est difficile de savoir si l'ironie de la formule où il avoue s'être « souvent repenti » d'une ordonnance ayant pour but d'inciter les prisonniers au repentir est volontaire. Sa critique de l'ordonnance, cependant, est formulée en 1833, à une époque où l'enthousiasme philanthropique des débuts de la Restauration semble déjà bien lointain : elle ne permet donc pas de saisir son état d'esprit en 1817.

Alexandre de La Ville de Mirmont occupe un poste que La Rochefoucauld-Liancourt avait sollicité en 1814 : celui d'inspecteur général des maisons centrales de détention⁴⁸⁸. Il existait des inspecteurs des prisons de la Préfecture de police de Paris, mais jusqu'en 1817, il n'y avait pas d'inspecteurs des centrales⁴⁸⁹. La Ville de Mirmont est le premier d'entre eux, et il aura comme collègues et successeurs des personnalités aussi illustres que Charles Lucas ou Louis-Mathurin Moreau-Christophe⁴⁹⁰. Alexandre de La Ville de Mirmont apparaît, à bien des égards, comme l'antithèse de La Rochefoucauld-Liancourt. Alors que l'illustre philanthrope est issu d'une grande famille aristocratique et qu'il dispose d'une fortune personnelle qu'il met au service de ses bonnes œuvres, la famille de La Ville de Mirmont est honorable mais guère fortunée. Après la mort de son

⁴⁸⁷ A.-J.-J. LA VILLE DE MIRMON, *Observations sur les maisons centrales de détention*, Paris, Crapelet, 1833, p. 55-56.

⁴⁸⁸ F. DREYFUS, *Un philanthrope d'autrefois. La Rochefoucauld-Liancourt. 1747-1827*, Paris, Plon, Nourrit et Cie, 1903, p. 460-461.

⁴⁸⁹ En 1812, Napoléon avait nommé deux inspecteurs des dépôts de mendicité et des maisons de détention qu'il avait choisis parmi les maîtres des requêtes au Conseil d'État. L'un d'eux était Las Cases, futur auteur du Mémorial de Sainte-Hélène. J.-G. PETIT, *Ces peines obscures*, op. cit., p. 208.

⁴⁹⁰ L'inspection des prisons va se développer sous la monarchie de Juillet pour atteindre son maximum en 1847, avec 16 inspecteurs. *Ibid.*, p. 209.

père durant la Révolution, La Ville de Mirmont doit travailler pour assurer sa subsistance⁴⁹¹. D'abord diplomate, il rejoint, grâce à Lainé, le ministère de l'Intérieur où il devient chef de division en 1816⁴⁹². Alexandre de La Ville de Mirmont n'est toutefois pas enthousiasmé par sa carrière de haut fonctionnaire et préfère se consacrer à sa véritable passion : écrire pour le théâtre.

Dans la préface d'une de ses pièces, il avoue sans détour que sa nomination à l'inspection des maisons centrales était une manière, pour lui, de subvenir à ses besoins tout en conservant une partie de son temps pour se livrer à sa passion de l'écriture⁴⁹³. La Ville de Mirmont, même s'il « n'a guère laissé de trace dans l'histoire du théâtre français »⁴⁹⁴, est un prolifique auteur dramatique. Il aborde la question des prisons dans son seul ouvrage qui n'est pas une fiction, *Observations sur les maisons centrales*, celui-là même où il revendique la paternité de l'ordonnance de 1818. Il traite également du sujet de la réinsertion des détenus dans une longue œuvre dramatique en vers intitulée *Le Libéré*⁴⁹⁵. Sans doute Alexandre de La Ville de Mirmont met-il un point d'honneur à remplir correctement sa tâche, comme le montrent ses rapports d'inspection conservés aux Archives nationales⁴⁹⁶. Il est clair, cependant, que La Ville de Mirmont n'est pas un théoricien de la prison.

La date exacte de nomination de La Ville de Mirmont à son poste d'inspecteur n'est pas connue mais il indique que les maisons centrales venaient d'être réorganisées quand il a été désigné. Il s'agit donc de la période qui a suivi l'ordonnance royale du 2 avril 1817 sur les maisons centrales⁴⁹⁷ : soit le printemps ou l'été 1817. Cette indication chronologique montre qu'il est possible que les instructions du 22 septembre 1817 aient été inspirées par le nouvel inspecteur général des maisons centrales. La Ville de Mirmont marquerait ainsi le début de ses fonctions d'inspecteur par la promotion d'une mesure jusque-là portée par La Rochefoucauld-Liancourt et le courant philanthropique.

La mesure a donc été provoquée par La Ville de Mirmont ou, tout au moins, par les hauts fonctionnaires de la direction des prisons au ministère de l'Intérieur

⁴⁹¹ A. RABBE, C.-A. VIEILH DE BOISJOLIN, F. G. SAINTE-PREUVE (dir.), *Biographie universelle et portative des contemporains*, Paris, F.G. Levrault, 1834, t. III, p. 195.

⁴⁹² J.-M. QUERARD, C. LOUANDRE, F. BOURQUELOT, *La littérature française contemporaine. XIX^e siècle*, Paris, Daguin frères, 1842, t. IV, p. 655.

⁴⁹³ « On venait d'organiser les maisons centrales de détention, et il fallait un inspecteur pour ces établissements ; je priai le ministre de m'accorder cet emploi. Il résista longtemps, me faisant observer que la place que je désirais n'aurait ni la place ni les émoluments de celle que je voulais quitter. De pareilles considérations étaient peu de choses à mes yeux : je le pressai, il céda à mes instances, et par ordonnance du roi, je fus nommé inspecteur général des prisons. Sans doute mon revenu était bien réduit ; mais les inspections ne m'occupaient qu'une partie de l'année, le reste du temps m'appartenait, je pouvais disposer de six mois, de six mois tout entiers ! [...] J'ai pu à la fois remplir les devoirs d'une place qui m'était indispensable, et cultiver les lettres qui me sont chères ; littérateur par goût et fonctionnaire par nécessité, j'ai pu mener de front les prisons et le théâtre ; j'ai pu faire un peu de bien et obtenir quelques succès : que pouvais-je désirer davantage ? » A.-J.-J. LA VILLE DE MIRMONT, *Œuvres dramatiques de M. De La Ville de Mirmont*, Paris, D'Amyot, 1846, vol.1, p. 99-100.

⁴⁹⁴ G. BELLATI, « Alexandre de La Ville de Mirmont, entre politique et littérature », Médias 19 [en ligne], 2021 (*La presse en scène*, annexe 1), <http://www.medias19.org/index.php?id=22002> (consulté le 6/09/2023).

⁴⁹⁵ « Profitant de ses expériences d'inspecteur des prisons, il plaidera dans *Le Libéré* en faveur des malheureux qui, sortis de la geôle, malgré leur désir de racheter le passé, trouvent fermées devant eux toutes les voies pour revenir au bien. », L. ALLARD, *La comédie de mœurs en France au XIX^e siècle*, Paris, Hachette, 1933, vol. 2, p. 344.

⁴⁹⁶ Les rapports d'inspection de La Ville de Mirmont sont conservés à la cote F¹⁶ 530 des Archives nationales.

⁴⁹⁷ CP, t. I, p. 69-70.

contrairement aux ordonnances d'août et de septembre 1814 directement inspirées par La Rochefoucauld-Liancourt. Ce dernier semble n'avoir joué aucun rôle direct dans la genèse de l'ordonnance du 6 février 1818, et il prend d'ailleurs assez rapidement ses distances avec celle-ci. Dans la préface à la quatrième édition de l'ouvrage *Des prisons de Philadelphie*, parue en 1819, La Rochefoucauld-Liancourt en approuve certes le principe, mais il en critique l'application. Il est nécessaire de citer intégralement le passage qu'il lui consacre :

*Une ordonnance de S. M., du 6 février 1818, promet les effets de la clémence royale aux condamnés qui se seront fait remarquer par leur bonne conduite pendant la durée de leur peine. Assurément rien n'est plus humain, rien n'est même plus politiquement juste que l'intention de cette ordonnance. Mais quels sont les moyens donnés aux prisonniers pour l'amélioration de leur caractère, pour l'oubli de leurs habitudes vicieuses, pour leur retour à des habitudes d'ordre et de sagesse ? Le travail même n'est pas établi dans la plupart des maisons de détention : et qu'en doit-il résulter des abréviations de peine, des libérations entières accordées sur des signes très incertains, souvent par le seul sentiment de pitié, quelquefois par simple protection ? Et si ces effets de la clémence royale ne sont pas dispensés avec une justice évidente pour les autres détenus, en opérant des faveurs partielles, ils peuvent opérer un mal général dans la prison. Je suis bien loin assurément de ne pas applaudir à l'intention de cette bienfaisante ordonnance mais je désirerais que son exécution pût porter sur des bases plus solides.*⁴⁹⁸

La critique de La Rochefoucauld-Liancourt est claire : contrairement aux ordonnances de 1814, l'usage pénitentiaire de la grâce prévu par l'ordonnance du 6 février 1818 ne vient pas se mettre au service de l'expérimentation d'une nouvelle méthode pénitentiaire. Pour lui, la grâce pénitentiaire n'a de sens que si la prison remplit correctement sa tâche au préalable. Des mesures de clémence accordées avant une réforme accomplie de la prison risquent d'être contre-productives, car si c'est la faveur, et non l'amendement, qui est récompensée, les prisonniers seront poussés vers le mal par le dispositif qui était censé les rendre meilleurs. Il ne s'agit là que de la première d'une longue série de critiques adressées aux grâces de l'ordonnance de 1818 formulées par celui-là même qui en est le principal inspirateur.

2. Une coopération poussée entre les départements de l'Intérieur et de la Justice

Il était sans doute difficile, pour le ministère de l'Intérieur, d'adresser les instructions du 22 septembre 1817 aux préfets sans un minimum de concertation préalable avec le ministère de la Justice : la pratique donne en effet au ministre de la Justice le rôle

⁴⁹⁸F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Des prisons de Philadelphie*, op. cit., 4^e éd., p. xv-xvi.

de présenter, auprès du roi, les grâces à accorder. Cependant, cette coopération a certainement été renforcée au moment de l'adoption de l'ordonnance du 6 février 1818 car, selon le témoignage de La Ville de Mirmont, celle-ci a été précédée d'un rapport rédigé par le ministre de la Justice, Pasquier. C'est donc dans le passage entre les instructions de 1817 et l'adoption de l'ordonnance que l'apport de l'administration du ministère de la Justice été le plus décisif

Quel est, cependant, l'intérêt de passer d'une instruction ministérielle à une ordonnance ? Une ordonnance permet d'inscrire une initiative dans la durée alors que les dispositions d'une instruction ministérielle peuvent être annulées par une instruction ultérieure. Cependant, la différence la plus importante est que l'ordonnance est un texte public alors que les instructions ne sont destinées qu'aux préfets. Parce qu'elle est publique et destinée à être diffusée, l'ordonnance peut donc rajouter à ces grâces une dimension que ne pouvaient avoir les grâces envisagées par les instructions de septembre 1817 : une dimension solennelle.

Une telle idée était dans l'air du temps, puisqu'elle a déjà été formulée par le préfet de l'Aube, Bruslé de Valsuzenay. Le directeur des affaires criminelles et des grâces, Legraverend, a pesé de tout son poids au printemps 1816 pour que des grâces solennelles rendues dans les formes qui étaient celles de l'Ancien Régime ne soient pas ressuscitées à l'occasion du mariage du duc de Berry. Legraverend a donc pu trouver dans la grâce pénitentiaire l'occasion de recréer les grâces solennelles dans des formes modernes susceptibles de satisfaire le désir du roi, exprimé en 1816, de voir ressusciter une forme de grâce inspirée de l'Ancien Régime.

Le rapport du ministre de la Justice, Pasquier, a probablement été rédigé par Legraverend. Certes, il manque, à l'appui de cette affirmation, un document aussi définitif que celui qui est conservé dans les archives à propos du rapport de Dambray du 16 mai 1816, c'est-à-dire un brouillon de ce rapport avec les initiales de Legraverend. Cependant, si on s'en tient au fonctionnement ordinaire de l'administration du ministère, la rédaction du rapport concernant une ordonnance sur les grâces est de son domaine de compétence. De plus, à cette époque, le ministre de la Justice voit son temps accaparé par les débuts du parlementarisme. Les débats à la Chambre, les articles et les pamphlets de la presse d'opinion qui se développent à cette époque, les jeux de pouvoir entre le roi et son frère, le comte d'Artois, l'opposition entre les ultras, les doctrinaires et les libéraux, se focalisent autour de certains débats clés auquel le ministre consacre toute son attention, tandis que tout le reste est géré par l'administration. Les ministres, bien évidemment, exercent un contrôle sur les décisions de celle-ci, mais ils ne peuvent y consacrer que le temps que leurs autres activités leur laissent. Pasquier, qui est ministre de la Justice en février 1818, en témoigne dans ses mémoires : « Quand vient le terme d'une session, c'est toujours un grand soulagement pour un ministère que la fin de cette vie parlementaire, dans laquelle

ses adversaires lui donnent tant de soucis, si peu de relâche. »⁴⁹⁹ Mais justement, en février 1818, il n'y a guère de « relâche » pour le garde des Sceaux. Ses mémoires témoignent de ses préoccupations du moment : la liberté de la presse, pour laquelle il propose une loi en novembre 1817, la question du concordat qui agite l'opinion tout l'hiver et une tentative d'attentat contre le duc de Wellington, en février 1818 alors qu'on s'approche du moment où les armées étrangères doivent quitter la France⁵⁰⁰. Il n'est jamais question, dans les mémoires du ministre, de l'ordonnance du 6 février 1818 : il s'agit donc d'un texte qui n'est pas jugé suffisamment important pour retenir longtemps l'attention du ministre.

L'implication du directeur des affaires criminelles et des grâces dans le processus qui mène à l'adoption de l'ordonnance du 6 février 1818, quoique très probable, demeure une hypothèse qui ne peut être transformée en certitude faute d'archives plus complètes. Il est en revanche établi que l'ordonnance du 6 février 1818 a été précédée d'instructions du ministère de l'Intérieur relatives à des grâces destinées à récompenser la bonne conduite, l'assiduité au travail et le retour à des sentiments religieux des détenus, et que ces grâces pénitenciaires se sont vu ajouter une dimension solennelle au moment où il a été décidé que les dispositions concernant ces grâces ne feraient pas l'objet d'une simple circulaire, mais prendraient la forme d'une ordonnance royale.

§2. Le texte de l'ordonnance du 6 février 1818

« L'Ordonnance du roi contenant des dispositions d'indulgence et de clémence en faveur des condamnés qui se seront fait remarquer par leur bonne conduite pendant l'expiation de leur peine »⁵⁰¹ est donc datée du 6 février 1818. L'ordonnance elle-même précise qu'elle a été rendue « sur le rapport de notre garde des Sceaux, ministre secrétaire d'État de la Justice, et de notre ministre secrétaire d'État de l'Intérieur ».

Toutefois, l'ordonnance ne porte la signature que du roi et de Pasquier : Lainé ne la contresigne pas⁵⁰². Si l'ordonnance est bien le fruit d'une coopération entre les deux départements ministériels, comme l'analyse de la genèse de l'ordonnance l'a montré, cet indice laisse penser que l'administration du ministère de la Justice a eu le dernier mot dans l'élaboration du texte. Le préambule, qui place l'ordonnance dans la continuité des conceptions de La Rochefoucauld-Liancourt, ne se ressent pas de cette prééminence (A), mais le dispositif, qui laisse au ministère de la Justice le contrôle de toute la procédure, en porte incontestablement la marque (B).

⁴⁹⁹ É.-D. PASQUIER, *Mémoires du chancelier Pasquier*, *op. cit.*, p. 233.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, p. 217-240.

⁵⁰¹ Ordonnance du roi contenant des dispositions d'indulgence et de clémence en faveur des condamnés qui se seront fait remarquer par leur bonne conduite pendant l'expiation de leur peine, 6 février 1818, Bull. lois, 7^e série, t. VI, n° 198, p. 89. Voir le texte de l'ordonnance en annexe.

⁵⁰² Le contresignement des ordonnances royales par les ministres n'était ni prévu ni exigé par la Charte, mais l'usage s'en est imposé. Les implications de ce contresignement en termes de responsabilité politique sont cependant débattues. S. RIALS, « La question constitutionnelle en 1814-1815 : dispersion des légitimités et convergence des techniques », RHFD, vol. 3, 1986.

A. Le préambule

Le préambule de l'ordonnance du 6 février 1818 se place dans la lignée de la pensée de La Rochefoucauld-Liancourt en inscrivant les grâces accordées aux prisonniers dans la perspective de la réforme des prisons. Il peut se décomposer en trois parties d'inégale longueur. La première phrase fait un parallèle entre l'exemplarité de la peine et celle du pardon. Les deux phrases suivantes insistent sur les bienfaits de la réforme pénitentiaire en cours. La dernière phrase vient placer la grâce pénitentiaire au couronnement de cette réforme. L'ensemble est imprégné d'un vocabulaire religieux qui assimile la peine à une pénitence religieuse. Le préambule expose d'abord les fonctions de la peine et de la grâce (1) puis revient sur la réforme des prisons parachevée par l'usage de la grâce (2).

1. Les fonctions de la peine et de la grâce

La première phrase de l'exposé des motifs établit un parallèle entre la punition et le repentir d'une part, et entre la peine et la clémence d'autre part :

*Si la punition des crimes et des délits est le premier besoin de la société, le repentir, quand il est sincère et bien constaté, a d'autant plus droit à notre clémence royale, que souvent il n'est pas moins utile pour l'exemple que la peine elle-même, et qu'il offre la meilleure garantie de la conduite future du coupable qui en donne des preuves.*⁵⁰³

Le parallèle repose d'abord sur la notion d'utilité de la peine. La réflexion sur la fonction du châtiment a en effet été entièrement renouvelée au cours du XVIII^e siècle⁵⁰⁴. L'idée de la punition des crimes et des délits comme « besoin » de la société s'inscrit dans une conception moderne et rationnelle du châtiment telle qu'elle a pu être formulée par la philosophie des Lumières et en particulier par Beccaria⁵⁰⁵. Dans cette conception, la peine se justifie d'abord par l'impératif de protéger la société : elle n'a de sens que parce qu'elle est utile. Cette conception rompt en partie avec une conception plus ancienne : la notion de peine rétributive, celle qui entend faire subir au criminel une souffrance égale à celle

⁵⁰³ Ordonnance du 6 février 1818, préambule.

⁵⁰⁴ P. AUDEGEAN, « Droit pénal et douceur des peines au XVIII^e siècle. Considérations sur quelques études récentes », *Rue Descartes*, vol. 93, n° 1, 13 avril 2018, p. 148-160 ; B. BERNABE, « L'office sanctionnateur : le sens de la peine », art. cit., p. 135-163 ; L. DELIA, G. RADICA (dir.), *Penser la peine à l'âge des Lumières*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2012 (*Lumière*, 20) ; B. GARNOT, *Crime et justice aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris, Imago, 2000 ; L. HUNT, *L'invention des droits de l'homme. Histoire, psychologie et politique*, Genève, Markus Haller, 2013.

⁵⁰⁵ « Le but des châtiments n'est autre que d'empêcher le coupable de nuire encore à la société et de détourner ses concitoyens de tenter des crimes semblables ». C. BECCARIA, *Des délits et des peines*, Paris, Flammarion, 1991 [1764], p. 87. Le corollaire pour Beccaria est que la sévérité du châtiment ne saurait excéder ce qui est strictement nécessaire à ce but.

qu'il a causée⁵⁰⁶. Il est vrai que, dans le cadre de la fonction rétributive de la peine, la grâce ne se justifie que si le jugement a prononcé une peine mal évaluée. Au contraire, si la peine a été correctement mesurée en proportion du tort causé par l'infraction, le pardon ne peut se justifier même en cas de repentir du condamné, puisqu'il viendrait justement déséquilibrer ce qui a été correctement estimé.

C'est parce que le préambule de l'ordonnance s'appuie sur la conception de l'utilité sociale de la peine qu'il peut avancer l'idée de l'utilité sociale du repentir. Pour cela, l'ordonnance du 6 février 1818 s'appuie sur une seconde notion essentielle de la réflexion sur la peine : l'exemplarité. L'exemplarité de la peine a pour objectif de détourner du crime par la peur du châtiment : c'est une conception très ancienne⁵⁰⁷. L'exemplarité du repentir et du pardon, en revanche, est une notion tout à fait nouvelle en droit pénal. La conception traditionnelle est celle de « la peine sans pénitence »⁵⁰⁸. Les fonctions de la peine paraissent « tellement évidentes » aux criminalistes comme Muyart de Vouglans, Rousseau de la Combe ou Jousse « qu'ils ne perdent pas leur temps à les justifier ou les approfondir »⁵⁰⁹. Pour eux, la peine a pour seule fonction de punir le malfaiteur et d'intimider par l'exemple du supplice. Les théoriciens du droit et les magistrats d'Ancien Régime sont chrétiens et connaissent parfaitement la pénitence, mais ils pensent que celle-ci ne concerne pas la répression temporelle du crime. « En aucune manière le juge ne se considère comme investi d'une mission de sauvetage des individualités délinquantes. »⁵¹⁰ Ce rôle concerne exclusivement l'Église et l'âme du criminel. La répression qui frappe le corps, quant à elle, ne cherche nullement à corriger le condamné lui-même, mais ceux qui seraient tentés de suivre son exemple⁵¹¹. C'est seulement avec la généralisation de la peine de détention, transposée du modèle ecclésiastique vers le domaine laïc, que le pardon du condamné amendé peut devenir aussi exemplaire que la peine, et que les modèles développés par l'Église pour la rédemption du péché sont transposés aux délinquants.

L'exemplarité du repentir ne repose cependant pas sur les mêmes fondements que l'exemplarité de la peine. La seconde tient à la crainte que le châtiment doit inspirer au délinquant : tout au contraire, l'exemplarité du repentir et du pardon alimente l'espoir dans le cœur du condamné. La notion de « repentir » est associée à la faute morale. Le titre de l'ordonnance mentionne « l'expiation » et non l'exécution de la peine. Celle-ci, dans la lignée de la réflexion sur la réforme pénitentiaire, est conçue comme un dispositif

⁵⁰⁶ Muyart de Vouglans, dans sa critique de Beccaria, défend le principe de la justice rétributive : « Il y aurait une injustice souveraine de ne point faire subir aux meurtriers la même peine qu'ils font souffrir aux autres ». P.-F. MUYART DE VOUGLANS, *Réfutation des principes basardés dans le Traité des délits et peines*, Lausanne, Paris, Desaint, 1767, p. 86.

⁵⁰⁷ On la trouve déjà dans le Digeste. « Par le spectacle des peines, les autres hommes sont détournés de commettre le même crime ». D. 48, 19, 28, 15.

⁵⁰⁸ R. MERLE, *La pénitence et la peine*, Paris, Cerf / Cujas, 1985, chapitre 3.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, p. 71.

⁵¹⁰ *Ibid.*, p. 73.

⁵¹¹ « C'est un usage de nostre justice, d'en condamner aucuns pour l'avertissement des autres. De les condamner par ce qu'ils ont failly, ce seroit bestise, comme dict Platon. Car, ce qui est faict, ne se peut deffaire ; mais c'est affin qu'ils ne faillent plus de mesmes, ou qu'on fuye l'exemple de leur faute. On ne corrige pas celuy qu'on pend, on corrige les autres par luy ». M. DE MONTAIGNE, *Essais*, livre III, chapitre VIII, Paris, Hector Bossange, nouvelle édition, 1828 [1588], t. 4., p. 33.

susceptible de redresser la personnalité du condamné et s'identifie ainsi pleinement à la notion de pénitence. Il y a, comme l'affirme Roger Merle en évoquant le triptyque « repentir, pardon, réconciliation », un « évident parallélisme entre ce nouveau schéma répressif et le processus pénitentiel religieux »⁵¹².

La peine qui amène le condamné au « repentir » est la détention : cette conception semble si évidente que l'ordonnance du 6 février néglige de le préciser. Le passage entre la première phrase, qui parle de l'exemplarité de la peine et du repentir, aux deux phrases suivantes qui exposent les réformes déjà accomplies concernant le régime des prisons se fait sans la moindre transition. On pourrait pourtant imaginer qu'un condamné à une autre peine que la prison, que ce soit la mort, une amende ou une des peines corporelles que le Code pénal de 1811 prévoit encore, puisse se repentir de son acte criminel, et que ce repentir, « sincère et bien constaté », pourrait lui valoir des titres à une certaine clémence. L'évacuation pure et simple de ce cas de figure par l'ordonnance montre que l'assimilation entre la pénitence et la peine est profondément liée au développement des idées concernant la prison.

Les idées nouvelles concernant la détention s'accompagnent, dans le discours des philanthropes comme Howard ou La Rochefoucauld-Liancourt, d'une volonté de réforme de la prison qui n'est pas oubliée par le préambule de l'ordonnance du 6 février 1818.

2. La réforme des prisons et la grâce

La réforme des prisons paraît, dans la description qu'en donne le préambule, déjà largement engagée :

*Déjà nous avons pourvu par diverses ordonnances au régime des maisons destinées à recevoir les condamnés. Nous avons voulu que ce régime, sans cesser d'être sévère dans l'intérêt de la sûreté publique, fût en tout conforme aux principes de l'humanité, aux règles des bonnes mœurs et aux distinctions établies par la loi entre ceux qu'elle condamne ; que les détenus fussent environnés de l'appui, des secours et des consolations de la religion; qu'on eût soin de leur fournir un travail qui, en même temps qu'il adoucit leur sort actuel, leur ménage des ressources pour l'avenir, et leur fait contracter des habitudes morales.*⁵¹³

Les « diverses ordonnances » consacrées au régime des « maisons destinées à recevoir des condamnés » renvoient aux instructions du 22 mars 1816 sur les maisons centrales⁵¹⁴ et à l'ordonnance du 2 avril 1817 sur le même sujet⁵¹⁵. Ainsi l'ordonnance de

⁵¹² R. MERLE, *op. cit.*, p. 98.

⁵¹³ Ordonnance du 6 février 1818, préambule.

⁵¹⁴ CP, t. 1, p. 66.

⁵¹⁵ *Ibid.*, p. 69.

février 1818 s'inscrit-elle dans la continuité de ces textes importants qui ont marqué le retour de la réforme des prisons lors de la seconde Restauration⁵¹⁶. Les maisons centrales de détention destinées aux condamnés sont nées sous le Consulat, et le décret qui leur est consacré le 16 juin 1808 ne fait que les développer⁵¹⁷. Selon Jacques-Guy Petit, les instructions de 1816 et la réorganisation des maisons centrales de 1817 doivent beaucoup à Victor-Donatien de Musset, dit Musset-Pathay, chef du bureau des prisons depuis 1811, et animé d'une philanthropie comparable à celle de La Rochefoucauld-Liancourt⁵¹⁸. Musset-Pathay insiste en particulier sur le rôle du travail en détention et sur la nécessité de limiter les exactions des gardiens, thèmes repris dans les instructions de 1816 et dans l'ordonnance de 1817.

L'ordonnance du 6 février 1818 résume, à grand traits, les améliorations déjà apportées par les textes qui l'ont précédée. La conformité « aux principes de l'humanité, aux règles des bonnes mœurs et aux distinctions établies par la loi entre ceux qu'elle condamne » évoque les efforts consentis pour améliorer des locaux de détention souvent insalubres, le renforcement de la séparation, qui n'était pas toujours bien assurée, des détenus par âge et par sexe, et enfin, avec les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance de 1817, la séparation entre les condamnés criminels et les condamnés correctionnels. Les « secours de la religion » ont été évoqués dans les instructions de 1816 qui demandaient aux préfets de s'assurer que des messes soient célébrées dans les prisons. Enfin, le travail est au cœur du dispositif qui doit permettre à la peine de prison d'amener le condamné sur la voie de l'amendement. Le travail en prison est conçu d'abord comme discipline et non comme une nécessité économique. Les instructions de 1816 le considèrent comme le moyen « le plus propre à corriger les hommes dépravés, à donner une autre direction à leurs idées, à leur faire perdre leurs habitudes vicieuses ». L'article 12 de l'ordonnance du 2 avril 1817 dispose qu'un tiers du produit du travail sera réservé au détenu pour lui être remis à sa sortie.

Le préambule de l'ordonnance du 6 février 1818 se conclut en faisant de la grâce la dernière étape de la réforme pénitentiaire qui vient d'être évoquée :

Après avoir, par ces mesures, rendu la résignation plus facile aux condamnés, nous voulons encore leur tenir compte de leur retour à des sentiments honnêtes, et, exciter plus vivement leur émulation par une perspective encourageante, en faisant connaître la résolution où nous sommes d'user de notre prérogative royale en faveur de ceux qui, par une bonne conduite soutenue, se seront rendus dignes de la remise entière ou de la commutation de la peine qu'il leur resterait à subir.⁵¹⁹

⁵¹⁶ Les instructions de 1816 et les deux ordonnances de 1817 et de 1818 sont reproduites à la suite par Moreau-Christophe dans le premier tome de son *Code des prisons*.

⁵¹⁷ J.-G. PETIT, *Ces peines obscures*, op. cit., p. 143.

⁵¹⁸ *Ibid.*, p. 187.

⁵¹⁹ Ordonnance du 6 février 1818, préambule.

La grâce fait partie de la réforme pénitentiaire elle-même en étant une incitation à la bonne conduite et au retour à des sentiments honnêtes. Il s'agit donc de faire connaître la résolution du roi afin d'exciter l'émulation des détenus. L'ordonnance entend donner une publicité à la volonté royale et aux mesures de clémence qui seront prises afin que celles-ci remplissent leur objet. C'est moins la clémence elle-même que la perspective de la clémence qui devient l'aiguillon du retour vers le bien. Cette conception est conforme aux idées développées par La Rochefoucauld-Liancourt.

Cette dernière phrase du préambule indique une forme de renversement de l'objet de la grâce solennelle. Son but traditionnel était la réaffirmation de la prérogative souveraine et la construction d'une image du roi comme représentant de Dieu sur terre. Elle est en premier lieu la mise en scène du fait que toute justice émane du roi, et que même la justice déléguée peut être corrigée par l'intervention directe de la volonté royale, et elle est ensuite le fait d'attacher le nom du roi à des mesures de miséricorde d'essence divine. Le choix des détenus à gracier n'est certes pas laissé au hasard, puisqu'il est confié à des gens du roi qualifiés : mais les critères de ce choix sont multiples. À présent, c'est le critère de choix du détenu, le repentir, qui justifie l'usage de la prérogative royale. C'est pourquoi, d'ailleurs, l'ordonnance commence par l'exposé de ce critère, le repentir, et renvoie la fixation du jour symbolique où les grâces sont accordées à son article 5. La finalité de la grâce solennelle s'en est trouvée ainsi profondément modifiée puisqu'elle se met au service de la finalité pénitentiaire des grâces.

L'ordonnance du 6 février 1818 s'inscrit dans la tradition de la grâce des occasions solennelles et de sa thématique de la miséricorde royale mais en renouvelle le sens en lui assignant un objectif pénitentiaire inédit. L'ordonnance est représentative de ce que peut être, de manière plus générale, la Restauration : un retour apparent à l'Ancien Régime qui met en réalité en place des institutions nouvelles.

Si l'exposé des motifs développe une thématique pénitentiaire propre à satisfaire les courants réformateurs qui, par conviction comme pour La Rochefoucauld-Liancourt et Musset-Pathay, ou par ralliement comme pour La Ville de Mirmont, se sont exprimés au sein du ministère de l'Intérieur, le dispositif, lui, laisse le ministère de la Justice au centre du jeu.

B. Le dispositif

La « prérogative royale » reconnue par l'article 67 de la Charte, le droit de faire grâce, reste exercée par le souverain et ne se délègue pas, et l'ordonnance de 1818, qui organise la manière dont l'administration doit traiter les propositions de grâces à soumettre au roi, a une portée réglementaire.

La procédure prévue par l'ordonnance pour sélectionner les détenus qui méritent d'être proposés au roi en vue d'une grâce laisse une large place à l'administration de la Justice qui garde la maîtrise du processus (1). Les articles consacrés aux critères de choix des détenus et au moment de l'annonce des grâces permettent de préciser les contours de la grâce pénitentiaire et solennelle de l'ordonnance (2)

1. Une procédure aux mains du ministère de la Justice

Le rôle du ministre de la Justice est resté le même dans le processus d'instruction des grâces individuelles alors même qu'il n'est plus prévu par le texte de la Charte. Ce rôle est affirmé explicitement par l'ordonnance. Selon l'article 4, c'est le garde des Sceaux qui « prendra les ordres » du roi à l'égard des détenus qui seront proposés pour les grâces après avoir « recueilli des renseignements auprès de nos procureurs généraux et ordinaires dans le ressort desquels auront été condamnés et se trouveront détenus les individus portés sur les listes ». Or, cette procédure est très exactement celle qui est suivie pour les grâces individuelles. Après avoir reçu une demande en grâce, soit directement, soit transmise par le roi⁵²⁰ ou par un haut personnage, la Chancellerie procède à un premier tri⁵²¹ puis, pour les demandes qui lui semblent fondées, s'enquiert de l'avis du procureur compétent. Sur la base de la demande initiale, souvent accompagnée de certificats et de recommandations diverses, ainsi que du rapport du parquet et parfois des magistrats du siège, une décision favorable ou de rejet est prise par le bureau des grâces sous l'autorité du directeur : hormis le cas des condamnés à mort, seuls les avis favorables sont soumis au roi par le garde des Sceaux.

Ce n'est donc en réalité que le début de la procédure ordinaire suivie pour la grâce individuelle qui est modifiée par l'ordonnance. Les demandes en grâce, au lieu d'émaner du condamné lui-même ou de ses proches, émanent de l'administration. L'article 2 de l'ordonnance dispose que ce sont les préfets qui dressent les listes de détenus qui se sont rendus dignes des grâces⁵²². Ces listes sont ensuite transmises au ministre de l'Intérieur qui, lui-même, les adresse au ministre de la Justice « avec les observations et propositions qu'il aura jugé convenable d'y joindre »⁵²³. À partir de là, la procédure, détaillée par l'article 4, redevient celle qu'elle est pour les grâces individuelles⁵²⁴.

⁵²⁰ Lorsque la demande en grâce s'adresse directement au souverain, celui-ci la renvoie systématiquement au ministre de la Justice pour instruction.

⁵²¹ Ce tri préalable sera aboli en 1875.

⁵²² « Tous les ans, avant le premier mai, les préfets adresseront au ministre de l'Intérieur ceux des condamnés qui se seront particulièrement fait remarquer par leur bonne conduite et leur assiduité au travail, et qui seront jugés susceptibles de participer aux effets de notre clémence. » Ordonnance du 6 février 1818, article 2.

⁵²³ Ordonnance du 6 février 1818, article 3.

⁵²⁴ « Notre garde des Sceaux, après avoir recueilli des renseignements auprès de nos procureurs généraux et ordinaires dans le ressort desquels auront été condamnés et se trouveront détenus les individus portés sur les listes, prendra nos ordres à cet égard... » Ordonnance du 6 février 1818, article 4.

Les autorités de la prison, c'est-à-dire « les directeurs, inspecteurs, aumôniers, conseils de surveillance et tous autres chargés de l'administration, inspection ou surveillance » des prisons, sont tenues d'adresser tous les trois mois au préfet et au procureur un « compte détaillé des détenus »⁵²⁵ condamnés. Autrement dit, formellement, leur avis n'est pas demandé pour savoir quels détenus sont dignes de clémence, mais ils doivent se contenter de fournir des informations sur leur conduite. La disjonction entre les temporalités, tous les trois mois pour les comptes rendus, tous les ans pour les propositions de grâce, le montre clairement.

Les préfets, qui ne sont pas au contact quotidien des détenus, vont certainement s'appuyer sur les avis de leurs subordonnés, mais l'établissement des listes relève de leur responsabilité finale. Conforme aux principes hiérarchiques et centralisateurs hérités de l'Empire, la procédure retenue par l'ordonnance marginalise le rôle de ceux qui sont au plus près des détenus. Les « aumôniers » et les « conseils de surveillance » des prisons, cités après les directeurs et inspecteurs des prisons, sont maintenus dans un rôle subalterne. Si l'ordonnance de 1818 est profondément imprégnée de morale religieuse, elle n'est pas pour autant cléricale. Il n'est pas question de confier spécifiquement aux aumôniers le rôle de choisir les détenus susceptibles de grâce, et cela alors même qu'ils sont supposés être les principaux guides spirituels des condamnés dans leur retour au bien.

Le même raisonnement s'applique aux « conseils de surveillance ». La création de ces conseils remonte à l'arrêté du 20 octobre 1810 qui légalisait et étendait un certain nombre d'initiatives locales⁵²⁶. Les conseils de surveillance, à la fois « gratuits et charitables », sont composés du maire, de notables locaux et de représentants du parquet⁵²⁷. Ils seront réorganisés et renommés « commissions de surveillance » par l'ordonnance du 9 avril 1819 qui crée la Société royale des prisons. Ils représentent une forme organisée de la charité et de la philanthropie qui doit jouer, dans le système de La Rochefoucauld-Liancourt, un rôle prépondérant, mais qui reste marginalisée par l'ordonnance.

Un point essentiel à noter est que l'article premier de l'ordonnance dispose que les comptes rendus trimestriels de la conduite des prisonniers ne sont pas adressés qu'aux préfets, mais également aux procureurs « généraux et ordinaires ». Les magistrats du parquet sont ainsi destinataires de rapports sur le comportement des détenus condamnés, ce qui peut s'expliquer par le fait qu'ils sont chargés de l'exécution des jugements. Au XIX^e siècle, les magistrats ne sont pas toujours les bienvenus dans les prisons⁵²⁸. L'ordonnance de 1818 est un des textes sur lesquels le ministère de la Justice cherche à s'appuyer pour imposer la visite des prisons par les magistrats du parquet.

⁵²⁵ Ordonnance du 6 février 1818, article 1.

⁵²⁶ C. GRANIER, *Les commissions de surveillance*, Melun, Imprimerie. administrative, 1895, p. 9.

⁵²⁷ Arrêté du ministre de l'Intérieur sur la restauration des prisons du 20 octobre 1810, *Circulaires, instructions et autres actes émanés du ministère de l'Intérieur, ou, relatifs à ce département de 1797 à 1821 inclusivement*, Paris, Imprimerie. royale, 1822, t. II, p. 230.

⁵²⁸ C. CARLIER, « La balance et la clef. Histoire du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice », art. cit., p. 11.

À partir du moment où les procureurs sont tout autant les destinataires des comptes rendus sur la conduite des détenus, pourquoi ne pourraient-ils pas, eux aussi, désigner des détenus de leur propre initiative, puisqu'ils disposeront des mêmes informations sur leur conduite que les préfets ? Le cas n'est pas explicitement prévu par l'ordonnance. Pourtant, le ministère de la Justice n'hésite pas, dès les premières instructions relatives à l'ordonnance envoyées aux procureurs généraux le 14 mars 1818, à autoriser ceux-ci à soumettre des détenus « de [leur] propre mouvement »⁵²⁹.

La procédure laisse donc le ministre de la Justice maître de la décision finale, mais lui donne aussi la possibilité de choisir des détenus que l'administration des prisons elle-même n'aurait pas retenus. On est assez loin des conceptions de La Rochefoucauld-Liancourt et de son modèle philadelphien où les propositions des inspecteurs des prisons sont systématiquement agréées par le gouverneur.

2. Les articles consacrés aux critères de choix des détenus et au moment de l'annonce des grâces

En ce qui concerne les critères pour les propositions de grâce, deux choses sont à retenir. Tout d'abord, contrairement aux instructions de septembre 1817, ce ne sont pas que les maisons centrales qui sont concernées, mais bien « les maisons de force, de réclusion, détention, correction et prisons quelconques »⁵³⁰. L'absence de tout critère concernant tant la durée de la peine que la nature de l'infraction semble vouloir donner à ces grâces l'extension la plus large possible.

Ensuite, le seul critère retenu pour juger quels détenus sont dignes des grâces est celui des détenus qui se sont fait « particulièrement remarquer par leur bonne conduite et leur assiduité au travail »⁵³¹. Le critère de la « bonne conduite » n'est cependant pas plus détaillé dans le texte. L'exposé des motifs invite à apprécier la bonne conduite du détenu pour ce qu'elle révèle de son repentir et de son amendement : mais il n'y a pas de définition plus précise de la bonne conduite. Une acceptation passive du règlement intérieur de la prison est-elle suffisante, ou la « bonne conduite » suppose-t-elle des signes plus spécifiques d'un retour au bien ? En l'absence de précision, l'appréciation est laissée entre les mains de ceux qui sont chargés de la mise en œuvre des dispositions de l'ordonnance.

Le critère de l'assiduité au travail semble plus simple et surtout plus objectif, puisqu'il consiste simplement à constater que le détenu se soumet volontairement au travail prévu pour lui dans la prison : le travail en détention dans les prisons du ministère de l'Intérieur est conçu comme un des moyens de la réforme morale des détenus. Cependant, la situation dans les prisons n'est pas aussi favorable que semble le supposer

⁵²⁹ Instruction ministérielle du 14 mars 1818, relative au droit de grâce. J.-L.-E. ORTOLAN ET L. LEBEAU, *Le ministère public en France*, Paris, Fanjat aîné, 1831, vol. 2, p. 270.

⁵³⁰ Ordonnance du 6 février 1818, article 1^{er}.

⁵³¹ Ordonnance du 6 février 1818, article 2.

le préambule : tous les établissements de détention ne sont pas à même, en 1818, d'offrir un emploi à tous leurs détenus, surtout les prisons départementales réservées aux courtes peines. Le critère de l'assiduité au travail risque donc d'être inopérant dans les cas où les prisonniers ne se sont pas vu proposer de travail.

Enfin, alors que le retour à des sentiments religieux faisait partie des critères retenus par les instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 22 septembre 1817 pour sélectionner des détenus reconnus dignes de clémence, l'ordonnance du 6 février 1818 n'en fait plus mention. Il ne semble pas, pour autant, que la question de la religion soit tenue pour indifférente par les rédacteurs de l'ordonnance : l'importance du vocabulaire religieux pour évoquer la notion de repentir en témoigne, ainsi que la mention des secours de la religion dans le préambule⁵³². Comment expliquer, dès lors, que ce critère ait disparu de la liste de ceux qui sont indiqués par l'ordonnance ? L'hypothèse la plus vraisemblable est que la raison est la même que celle qui fait figurer les « aumôniers » à la fin de la liste des intervenants de la prison qui doivent informer les procureurs généraux de la conduite des détenus⁵³³ : il s'agit de ne pas mettre en avant un critère qui donnerait un rôle déterminant à des intervenants que l'on essaye de garder dans une situation subalterne par rapport à la hiérarchie de l'administration pénitentiaire.

La partie dispositive de l'ordonnance s'achève sur la date à laquelle l'ordonnance doit être rendue, lors de la Saint Louis. Il a déjà été signalé que le fait de reléguer l'annonce du jour de la décision à cette place révélait une inversion du rôle traditionnel de la grâce. C'est l'amendement du condamné, et non le jour à célébrer, qui est la cause de la clémence royale, et qui permet d'affirmer que la solennité de l'annonce des grâces se met au service de l'objectif pénitentiaire de l'ordonnance. Cependant, en plaçant cette disposition en clôture du texte, l'ordonnance de 1818 lui donne également un relief particulier. Elle permet au roi de se placer dans la lignée des figures traditionnelles de la royauté : le choix du jour de la Saint-Louis permet d'associer le roi régnant à son illustre prédécesseur, et insiste ainsi sur la continuité monarchique. L'ordonnance contribue à forger une image paternelle du roi, attentif au sort des plus misérables de ses sujets et prêt à leur accorder son pardon s'ils s'en montrent dignes. Elle est donc ainsi à la fois une ordonnance pénitentiaire et un acte politique.

C'est à la fois pour cette dernière raison et parce que, pour être efficace, il faut qu'elle soit connue des principaux intéressés que l'ordonnance de 1818 va faire l'objet d'une publicité importante. Dans la perspective de l'ordonnance, l'aura de la grâce pénitentiaire à un grand rôle à jouer dans l'édification morale du prisonnier.

⁵³² « Nous avons voulu... que les détenus fussent environnés de l'appui, des secours et des consolations de la religion. », Ordonnance du 6 février 1818, préambule.

⁵³³ Ordonnance du 6 février 1818, article 1^{er}.

Section 2. Les premières années de l'ordonnance du 6 février 1818 (1818-1822)

La grâce générale des grandes occasions solennelles s'est toujours adressée, en priorité, aux prisonniers : le pouvoir du roi qui s'y exprimait était un prolongement du miracle de la délivrance des chaînes⁵³⁴. La construction de la figure paternelle du roi, dispensateur de justice et de miséricorde, passe par l'attention qu'il accorde aux plus malheureux de ses sujets. La grâce générale n'était pas, pour autant, pénitenciaire. Sous l'Ancien Régime, les prisonniers étaient souvent en attente ou dans le cours de leur procès. Avec les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818, au discours traditionnel consacré à la figure paternelle du roi s'ajoute une adresse au prisonnier lui-même. Le texte même de l'ordonnance est profondément marqué par cette idée que le prisonnier est le destinataire de la volonté généreuse du roi. Il importe donc de lui faire connaître sans délai le contenu de l'ordonnance. Cette communication fait partie du projet même de la grâce pénitenciaire : il ne suffit pas de récompenser le repentir, il faut aussi le faire savoir pour exciter l'émulation parmi les prisonniers.

Cependant, il apparaît rapidement que la diffusion du texte de l'ordonnance du 6 février 1818 entre en partie en contradiction avec l'application de ses dispositions. Dès l'été 1818, en effet, les premières grâces accordées sont en nombre très réduit. Alors que le discours sur l'ordonnance crée une certaine attente dans les prisons, la réalité du nombre de grâces accordées entraîne la déception. La diffusion de l'ordonnance, qui alimente un discours d'édification morale du prisonnier (§1), est ainsi mise à l'épreuve par les premières applications de celle-ci. (§2).

§1. La diffusion de l'ordonnance du 6 février 1818

Le contenu de l'ordonnance est d'abord porté à la connaissance des détenus au printemps 1818 sur instruction du ministère de l'Intérieur (A). À partir de 1819, les dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 sont intégrées dans des romans d'édification à destination des prisonniers dans des ouvrages primés lors d'un concours organisé par la Société royale des prisons (B).

⁵³⁴ C. GAUVARD, « *De grace especial* », *op. cit.*, p. 920 et s.

A. La lecture de l'ordonnance dans les prisons

Les premières instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets demandent que le texte de l'ordonnance soit porté à la connaissance des détenus et qu'il soit rendu compte des moyens mis en œuvre pour remplir cet objectif (1). Cette annonce suscite au sein des prisons l'espoir que des grâces seront accordées plus largement et en particulier dans des cas où elles semblaient exclues auparavant (2).

1. Les instructions du ministre de l'Intérieur et leur exécution

Les instructions du 4 mars 1818 aux préfets et la circulaire aux procureurs généraux du 14 mars 1818 sont destinées, chacune dans leur domaine, à assurer la mise en œuvre des dispositions de l'ordonnance du 6 février. La circulaire du sous-secrétaire d'État au département de l'Intérieur débute par l'instruction de faire connaître l'ordonnance dans les prisons.⁵³⁵ L'intérêt de la mesure qui consiste à la faire connaître des prisonniers est justifié par la nature même de l'ordonnance. Connaître les intentions du roi doit convaincre les détenus de leur intérêt à se tourner vers le bien. La rédemption individuelle du condamné est bénéfique à la fois pour l'individu revenu sur le droit chemin et pour la société dans laquelle il retourne. À ces deux bienfaits cités dans l'ordonnance, la circulaire du 4 mars en ajoute un troisième, lié au maintien de l'ordre dans les prisons : les détenus montreront « plus d'obéissance et de résignation »⁵³⁶ et « faciliteront dès-à-présent la surveillance et l'administration des établissements où ils sont rassemblés »⁵³⁷.

Cet aspect était déjà envisagé par les préfets dans leurs réponses aux instructions du 22 septembre 1817, mais il n'était pas explicite dans l'ordonnance elle-même. Pour le ministère de l'Intérieur, l'édification morale du condamné a donc un double objectif : un objectif futur pour le moment de la libération du détenu et de sa réinsertion dans la société, et un objectif immédiat. Il s'agit de s'assurer, par la promesse d'une récompense, de la docilité des détenus. La lecture ou l'affichage de l'ordonnance dans les prisons sont donc vus comme une mesure dont l'effet devrait se faire sentir sans délai.

⁵³⁵ « Monsieur le préfet, vous avez reçu, dans le Bulletin des lois, l'ordonnance du 6 février, concernant les condamnés qui se feront remarquer par leur bonne conduite. Je vous prie de la faire connaître dans toutes les maisons où sont renfermés des individus auxquels ses dispositions peuvent être applicables. » Circulaire du sous-secrétaire d'État au département de l'Intérieur aux préfets du 4 mars 1818, *Recueil des lettres circulaires et autres actes publics du ministère de l'Intérieur*, Paris, Imprimerie Royale, 1819, t. XVIII, p. 54.

⁵³⁶ « Les détenus, en apprenant que la clémence du Souverain les suit jusque dans les lieux où ils subissent leur peine, et leur assure la récompense de leur repentir et de leur retour à de bons sentiments, se livreront à l'espérance, sentiront renaître leur courage et montreront plus d'obéissance et de résignation. » *Ibid.*

⁵³⁷ « L'émulation qui s'établira entre eux, l'assiduité qu'ils apporteront à leurs travaux, les habitudes d'ordre qu'ils contracteront, enfin les efforts qu'ils feront pour mériter le bienfait qui leur est promis, les prépareront à devenir des membres utiles de la société, dans laquelle ils sont destinés à rentrer, et faciliteront dès-à-présent la surveillance et l'administration des établissements où ils sont rassemblés. » *Ibid.*

Dans leurs réponses à la circulaire, les préfets détaillent les modalités de la diffusion de l'ordonnance. Le préfet de la Vienne a procédé à un affichage permanent⁵³⁸. Impression et affichage sont également prévus par le préfet des Hautes-Alpes⁵³⁹ et celui de l'Allier⁵⁴⁰, tandis que ceux de l'Aisne⁵⁴¹ et du Cher⁵⁴² y ajoutent la lecture à haute voix de l'ordonnance. Dans l'Indre, ce sont les maires, les sous-préfets et les commissions charitables qui sont chargés de la lecture et de l'affichage⁵⁴³.

Partout, la lecture de l'ordonnance produit une impression très favorable sur les détenus. Ainsi, dans le Haut-Rhin :

*À la maison centrale de détention, où se trouvent plus de 600 condamnés de huit départements différents, la lecture de l'ordonnance royale a été faite avec une sorte d'appareil telle que le comportait la localité ; cette lecture a été entendue par les détenus avec un silence respectueux et suivie du cri général de Vive le Roi ; des larmes d'attendrissement se sont fait remarquer chez les femmes.*⁵⁴⁴

Une réaction très proche est observée par le préfet de l'Aube dans la centrale de Clairvaux, où les détenus ont exprimé leur reconnaissance par des « cris répétés de Vive le Roi »⁵⁴⁵. Les préfets de la Manche⁵⁴⁶, de la Creuse⁵⁴⁷ et de la Charente⁵⁴⁸ rapportent également, dans des formules assez stéréotypées, le bon accueil que font les détenus à l'ordonnance. Le préfet de l'Yonne, quant à lui, pense déjà pouvoir en observer les effets bénéfiques sur les détenus qui « montrent en général beaucoup de résignation et de douceur » et dont « la surveillance devient de plus en plus aisée »⁵⁴⁹. Un même résultat quasiment immédiat est rapporté par le préfet des Hautes-Alpes en ce qui concerne la centrale d'Embrun⁵⁵⁰.

⁵³⁸ « Afin de préparer les heureux résultats qui doivent résulter de l'ordonnance royale du 6 février relative aux condamnés, j'ai jugé convenable de faire apposer dans l'intérieur des prisons de mon département cette bienfaisante ordonnance afin que le coupable l'ayant sans cesse devant les yeux puisse espérer par sa conduite future mériter les effets de l'inépuisable clémence royale. » Lettre du préfet de la Vienne au ministre de l'Intérieur du 15 mars 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁵³⁹ Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 16 mars 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁵⁴⁰ Lettre du préfet de l'Allier au ministre de l'Intérieur du 13 mars 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁵⁴¹ Lettre du préfet de l'Aisne au ministre de l'Intérieur du 11 mars 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁵⁴² Lettre du préfet du Cher au ministre de l'Intérieur du 12 mars 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁵⁴³ Lettre du préfet de l'Indre au ministre de l'Intérieur du 28 avril 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁵⁴⁴ Lettre du préfet du Haut-Rhin au ministre de l'Intérieur du 4 mai 1818, AN, F¹⁶ 461 b.

⁵⁴⁵ Lettre du préfet de l'Aube au ministre de l'Intérieur du 10 mars 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁵⁴⁶ Lettre du préfet de la Manche au ministre de l'Intérieur du 16 mai 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁵⁴⁷ Lettre du préfet de la Creuse au ministre de l'Intérieur du 30 avril 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁵⁴⁸ Lettre du préfet de Charente au ministre de l'Intérieur du 14 avril 1818, AN, F¹⁶ 461 b.

⁵⁴⁹ « L'espérance de participer aux grâces de Sa Majesté a déjà produit quelques-uns des heureux effets pressentis par Votre Excellence. Nous avons en effet la satisfaction de remarquer dès à présent de véritables efforts d'émulation parmi les prisonniers ; ils montrent en général beaucoup de résignation et de douceur ; la surveillance devient de plus en plus aisée. Ainsi l'on atteindra sûrement le bien que le Roi s'est proposé par des dispositions très généreuses. » Lettre du préfet de l'Yonne au ministre de l'Intérieur du 8 juin 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁵⁵⁰ « Les conséquences de cette publication, prévues dans la circulaire de Votre Excellence, se sont aussitôt réalisées : la maison a pris une physionomie moins sombre, des détenus qui jusque-là s'étaient refusés à tout travail, en ont demandé ; il n'est point douteux que les premières grâces qui seront accordées aux sujets qui les méritent n'achèvent de ranimer le courage de ceux qu'une longue détention à subir avait désespérés. » Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 16 mars 1818, AN, F¹⁶ 461a.

Les rapports des préfets prennent soin de présenter la politique du gouvernement sous un jour favorable et leur manière de rendre compte de la réception de l'ordonnance dans les prisons est assez convenue. L'accumulation de leurs témoignages ne laisse cependant guère de doute sur le fait que la publicité organisée autour de l'ordonnance a suscité un certain espoir parmi les détenus.

Un témoignage indirect de cet espoir est également apporté par les détenus qui demandent à bénéficier des dispositions de l'ordonnance.

2. Les attentes des détenus après la lecture de l'ordonnance dans les prisons

Jusqu'en 1885, la grâce est la seule possibilité juridique pour un détenu d'obtenir une libération avant le terme fixé à sa peine. Les grâces individuelles accordées sur requête du condamné prennent de nombreux facteurs en considération : si la bonne conduite en prison, pour ceux qui sont incarcérés, paraît nécessaire, ils ne sauraient se limiter à cet aspect. Pour beaucoup de condamnés, les circonstances de l'infraction ou leur conduite avant le crime apparaissaient comme des obstacles rédhibitoires pour obtenir une grâce. En ne présentant que la bonne conduite en prison et l'assiduité au travail comme cause des grâces et en n'excluant aucun crime, même les plus graves, l'ordonnance du 6 février 1818 donne donc le sentiment d'ouvrir des possibilités nouvelles.

La lecture et l'affichage de l'ordonnance dans les prisons s'accompagne de demandes formulées par un certain nombre de détenus pour participer aux grâces de l'ordonnance. Ces condamnés ne s'adressent pas directement au roi ou au ministre de la Justice, mais au ministre de l'Intérieur. Il ne s'agit pas, au sens strict, d'une requête en grâce, mais d'une demande de figurer sur les listes de propositions de l'administration. Le 20 juillet 1818, Madeleine Delamarre, détenue à la prison de Rouen, fait rédiger par un avocat ou un écrivain public⁵⁵¹ une lettre au ministre de l'Intérieur où elle explique qu'elle « avait lieu de croire que le bon témoignage qu'elle avait obtenu de l'administration et de l'aumônier de la maison de détention depuis plusieurs années la mettaient à portée de pouvoir invoquer avec quelque espérance les bienfaits de l'ordonnance royale du 6 février dernier »⁵⁵². La lettre ajoute ensuite :

⁵⁵¹ Les requêtes en faveur de Madeleine Delamare, qui ne savait sans doute ni lire ni écrire, sont composées par des écrivains publics dont la profession semble avoir été de rédiger des recours en grâce. Voici le jugement que porte sur ces personnages le procureur général de Rouen dans un rapport de 1815 : « Véritablement rien n'est plus déplorable pour la justice que d'avoir à répondre aux grossiers mensonges de presque tous ces pétitionnaires, ou à ceux de ces barbouilleurs de pétition qui pour quelques francs, prodiguant les impostures et les insolences au nom des criminels, se permettent d'insulter tout à leur aise aux juges et aux jugements qui ont condamné ces derniers. » Rapport du procureur général de Rouen au ministre de la Justice du 5 janvier 1815, dossier Madeleine Delamare S2 1464 et G2 N26, AN, BB²² 24-29. Malheureusement, les archives concernant les grâces individuelles sont lacunaires et ne permettent guère d'en savoir plus sur ces rédacteurs de requêtes. Le rapport du procureur général laisse supposer qu'il s'agissait d'une activité assez courante.

⁵⁵² Requête en faveur de la détenue Madeleine Delamare en date du 20 juillet 1818, dossier Madeleine Delamare S2 1464 et G2N26, AN, BB²² 24-29

*La suppliante croyait d'après les certificats joints à la présente être portée sur les états mentionnés en l'article 2 : mais une erreur malheureuse empêche qu'elle puisse profiter des dispositions qu'il renferme, son nom ne se trouvant point inséré au nombre de ceux appelés pour participer aux effets de la clémence royale. Elle réclame contre cette omission et supplie V.E. d'adresser la présente à M. le préfet de la Seine Inférieure, afin qu'il puisse ordonner la réparation de cet oubli si funeste pour elle.*⁵⁵³

La lettre se termine par le rappel des attestations de bonne conduite qui laisse espérer à cette condamnée qu'elle sera portée sur les listes de détenus proposées pour les grâces de la fête du roi⁵⁵⁴.

Le cas de Madeleine Delamare est assez particulier : on trouve en effet dans les archives pas moins de dix-huit recours antérieurs à celui-ci, datés d'octobre 1814, et envoyés à toutes sortes de personnages importants du royaume : roi, ministre de la Justice, mais aussi duc et duchesse d'Angoulême, duc de Berry, etc. Toutes ces requêtes, quel que soit le personnage à qui elles sont adressées, aboutissent au bureau des grâces et se heurtent invariablement à un ferme refus en raison de la nature du crime de Madeleine Delamare : l'agression d'un gardien de prison⁵⁵⁵.

Bien qu'il soit difficile, en raison du caractère lacunaire des archives, d'avoir une idée de la proportion des prisonniers qui ont pu invoquer les dispositions de l'ordonnance de 1818 en leur faveur, le cas de Madeleine Delamare n'est pas unique⁵⁵⁶. Ces lettres montrent que l'ordonnance de 1818 a été comprise comme l'institution d'une nouvelle forme de grâce qui ne prend que la conduite en détention comme critère, à l'exclusion de tout autre : la lecture de l'ordonnance invite en effet clairement à une telle interprétation.

Dans un nombre limité de cas, le ministre de l'Intérieur renvoie la demande du prisonnier au préfet, à charge pour ce dernier de décider si, par sa conduite, le détenu mérite la faveur qu'il sollicite⁵⁵⁷. Le plus souvent cependant, le ministre de l'Intérieur

⁵⁵³ *Ibid.*

⁵⁵⁴ « Si elle n'avait pas à sa disposition de témoignages certains et de certificats multiples de sa bonne conduite pendant tant d'années antérieures à l'ordonnance royale, si elle se fût démentie un seul instant de la règle morale qu'elle s'est imposée, elle garderait un profond silence et attendrait avec résignation qu'un avenir plus heureux lui méritât plus de confiance : mais sûre d'avoir fait tout ce qui était en elle pour la mériter, elle ose vous solliciter de faire écrire à ce sujet aux autorités locales dans le plus bref délai afin que cette omission étant réparée, elle puisse être comprise cette année parmi les personnes dont les noms présentés à SM doivent être l'objet spécial des grâces qu'elle se propose d'accorder pour sa fête. » *Ibid.*

⁵⁵⁵ En 1804, alors qu'il lui restait trois mois à accomplir sur sa peine initiale d'un an de détention, Madeleine Delamare a participé à l'agression d'un gardien. Un rapport au ministre de la Justice daté du 4 avril 1815 note que « si un pareil attentat sur la personne d'un guichetier n'était pas rigoureusement puni, il n'y aurait plus moyen de garder en prison ni prévenu ni condamné », et « l'exercice de la justice criminelle deviendrait impossible ». Rapport du bureau des grâces au ministre de la Justice du 4 avril 1815, dossier Madeleine Delamare S2 1464 et G2N26, AN, BB²² 24-29

⁵⁵⁶ Par exemple, un détenu de Bicêtre écrit au ministre de l'Intérieur le 27 avril 1819 : « Monseigneur, bien pénétré des dispositions de l'ordonnance royale du 6 février 1818, et de l'empressement de Votre Excellence à en faire l'application, je me suis fait un devoir de placer ma conduite dans cette consolante expectation. J'ai toujours rempli mes devoirs de subordination avec la plus scrupuleuse ponctualité et j'invoque à cet égard le suffrage de mes chefs et surveillants ». Lettre d'un détenu de Bicêtre au ministre de l'Intérieur du 27 avril 1819, AN, F¹⁶ 462.

⁵⁵⁷ Lettres du ministre de l'Intérieur au préfet de la Seine du 26 mai et 1er juin 1818, AN, F¹⁶ 461a.

transmet la requête directement au ministre de la Justice et la demande du prisonnier est alors traitée comme une requête individuelle en grâce⁵⁵⁸.

La lecture ou l'affichage dans les prisons n'est toutefois pas la seule manière dont le texte de l'ordonnance a été diffusé auprès des prisonniers : il l'a également été par le biais d'un concours littéraire organisé par la toute nouvelle Société royale des prisons.

B. La littérature d'édification de la Société royale des prisons

En cherchant à promouvoir les moyens propices à œuvrer dans le sens de l'édification morale des prisonniers, la Société royale des prisons, créée en 1819, s'attache à faire connaître l'ordonnance de 1818⁵⁵⁹. L'année 1819 est celle de l'apogée du moment philanthropique de la Restauration⁵⁶⁰. La Société des prisons organise un concours de littérature destinée à l'édification morale du prisonnier (1) : les deux ouvrages lauréats du concours font, chacun à leur manière, de l'ordonnance de 1818 et des grâces pénitenciaires un élément central de leur narration (2).

1. Le concours de la Société royale des prisons

Créée à la suite d'un rapport de Decazes, la Société royale des prisons est l'institution philanthropique « la plus brillante et la plus riche de son époque ». Forte de 321 membres fondateurs, elle est placée sous le patronage exceptionnel du roi. Elle est la marque la plus éclatante de cette brève période philanthropique des premières années de la Restauration durant laquelle la question pénitenciaire est débattue.

Parmi les 24 membres du conseil général des prisons, certaines personnalités ont déjà eu connaissance de la question des grâces, à commencer par le duc de La Rochefoucauld-Liancourt. S'y trouvent également Jacquinet-Pampelune, procureur général à La Haye en 1811 et auteur du rapport sur les grâces envisagées en 1816 pour le mariage du duc de Berry, Barbé-Marbois, garde des Sceaux en 1816, et enfin Pasquier, garde des Sceaux en février 1818.

La Société se donne pour but l'amélioration des prisons, ce qui se traduit d'abord par l'attention portée à la condition matérielle du prisonnier : nourriture, vêtements,

⁵⁵⁸ Lettres du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice des 12, 16 et 20 juin 1818 et des 10 et 27 juillet 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁵⁵⁹ L'ordonnance de création de la Société royale pour l'amélioration des prisons est datée du 9 avril 1819. Le rapport sur les prisons de Decazes est du 21 décembre 1819, et précède de quatre jours le règlement général du 25 décembre 1819 sur les prisons départementales. C. DUPRAT, « Punir et guérir. En 1819, la prison des philanthropes », art. cit., p. 204 et s.

⁵⁶⁰ « Les philanthropes français de 1819 sont les héritiers très proches encore des révolutionnaires. Pour eux, le but de la peine est d'amener le condamné à apprendre la loi, la loi morale et sociale. Et pour ce faire, ils s'inspirent des exemples de Howard. Le travail en prison est prôné, moins pour ses vertus économiques que pour sa fonction morale et disciplinaire. La prison est un lieu d'éducation morale et la discipline vise l'amendement. » F. DIGNEFFE, « Problèmes sociaux et représentations du crime et du criminel. De Howard (1777) à Engels (1845) », in C. DEBUYST et al. (dir.), *Histoire des savoirs sur le crime et la peine. Des savoirs diffus à la notion de criminel*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, vol. 1, p. 198.

bâtiments. Elle n'oublie pas pour autant l'amélioration morale. La Société royale des prisons désire que « tout, dans l'administration des prisons », puisse concourir au « but salubre de l'amendement de ces criminels »⁵⁶¹. C'est en cherchant le moyen le plus propice à ce but que Bigot de Préameneu, l'un des rédacteurs du Code civil, suggère, dans une séance de la commission pour les instructions religieuses et morales en prison, d'utiliser des livres propres à l'édification morale du prisonnier⁵⁶².

La création d'une littérature d'édification ne va pas de soi. L'édification populaire, au tout début du XIX^e siècle, passe d'abord par l'image, le discours et le sermon. Dans les milieux catholiques, le roman est considéré avec suspicion et ce n'est que progressivement que s'impose l'idée que puisqu'on ne peut empêcher la population de lire, il devient nécessaire de lui fournir des romans moralement acceptables⁵⁶³. L'idée d'organiser un concours littéraire pour promouvoir des ouvrages et de les distribuer ensuite dans les prisons est novatrice et participe à la naissance de la littérature d'édification au cours du XIX^e siècle⁵⁶⁴. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner de retrouver, dans l'organisation du concours, le duc de La Rochefoucauld-Liancourt. Le duc met une somme de mille francs à la disposition de la Société pour doter le prix⁵⁶⁵ et expose les principes qui doivent guider le jury : « C'est la considération de l'utilité pour les prisonniers, pour leur amendement, que nous avons eue toujours en vue dans l'examen de ces ouvrages ; c'est notre opinion de leur utilité qui toujours a fait pencher la balance de notre jugement »⁵⁶⁶.

L'inscription au concours est close en mai 1820. Dix ouvrages avaient été reçus par la Société royale des prisons⁵⁶⁷. Deux furent primés : *Antoine et Maurice*, de Laurent de Jussieu, le neveu du célèbre botaniste, reçut le premier prix, tandis que *Laurent, ou les prisonniers*, d'Achard-James, un magistrat lyonnais, le second prix. L'œuvre de Jussieu fut préférée car elle sembla un peu plus réaliste que celle d'Achard-James⁵⁶⁸. La Société royale se chargea, à la condition de quelques corrections mineures, de l'impression des ouvrages.

⁵⁶¹ F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Société royale pour l'amélioration des prisons. Séance générale du 13 mars 1821, présidée par SAR. Mgr le duc d'Angoulême. Rapport de M. le duc de La Rochefoucauld sur le concours ouvert pour un ouvrage destiné à servir de lecture aux détenus*, Paris, Imprimerie Royale, 1821, p. 2.

⁵⁶² « C'est ici, Messieurs, que je dois vous parler d'un moyen qui pourrait être employé avec les prisonniers de tous âges ; ce serait celui de mettre entre leurs mains des livres contenant les principes de religion et de morale spécialement adaptés à leur état. Ils y trouveraient comparé l'homme pervers, vivant de rapines, avec l'homme vertueux, vivant de son travail ; le premier proscrit de la société, vivant dans son remord, poursuivi par la Justice, découvert par la providence, finissant sa carrière dans les horreurs du supplice ; le second, coulant des jours heureux au milieu d'une famille qu'il affectionne et qui le bénit. Ne pourrait-on tirer parti de ce que la lecture est déjà presque généralement rendue commune à toutes les classes de la société ; et si l'imprimerie a des abus inévitables en morale et en religion, ne doit-on pas saisir l'occasion de la rendre utile sous ces mêmes rapports à ceux qui ont le plus besoin de ce genre d'instructions ? » *Société royale pour l'amélioration des prisons. Recueil de dix-huit pièces.*, Paris, Imprimerie Royale, 1819, p. 79.

⁵⁶³ S. MICHAUD, J.-P. BURDY et N. BESSE, *L'Édification. Morales et cultures au XIX^e siècle*, Paris, Villeurbanne, Bar-le-duc, Créaphis, Programme Rhône-Alpes Recherches en sciences humaines, 1993.

⁵⁶⁴ A. UMEZAWA, « Réformer par le livre : Une initiative méconnue de la Société royale pour l'amélioration des prisons (1819-1821) », *Criminocorpus* [En ligne], 2014, <http://journals.openedition.org/criminocorpus/2741> (consulté le 30 septembre 2023).

⁵⁶⁵ Par une sorte de pudeur, La Rochefoucauld-Liancourt fait comme si le don était le fait d'un anonyme. Personne n'est dupe du stratagème et le procès-verbal de la séance inaugurale de la Société des prisons note que le roi exprime sa satisfaction envers l'offre généreuse « d'un inconnu qu'on reconnaît toujours facilement au bien qu'il fait, même lorsqu'il le cache sous le voile de l'anonyme ». Procès-verbal de la Société royale des prisons du 14 juin 1819, *Société royale pour l'amélioration des prisons*, op. cit., p. 8.

⁵⁶⁶ F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Société royale pour l'amélioration des prisons. Séance générale du 13 mars 1821*, op. cit., p. 4.

⁵⁶⁷ A. UMEZAWA, « Réformer par le livre. Une initiative méconnue de la Société royale pour l'amélioration des prisons (1819-1821) », art. cit.

⁵⁶⁸ F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Société royale pour l'amélioration des prisons. Séance générale du 13 mars 1821*, op. cit., p. 15.

La distribution des deux romans fut ensuite assurée par une circulaire du directeur général de l'administration départementale et de la police du 8 mai 1821. Par exemple, pour les départements de l'Aisne, ce furent dix-neuf exemplaires de l'ouvrage primé et huit exemplaires du second prix qui furent envoyés⁵⁶⁹. Le préfet du Jura répond qu'il s'est « empressé de distribuer, selon l'importance de la population des prisons », ces ouvrages « dont la lecture peut procurer des consolations aux détenus en faisant naître dans leur esprit des réflexions salutaires ». En l'absence de bibliothèque dans les prisons du Jura, ce sont les concierges qui reçoivent la tâche de conserver les livres⁵⁷⁰.

En tant que rapporteur du concours, La Rochefoucauld-Liancourt résume ainsi ce qui a valu aux deux premiers ouvrages de se trouver distingués :

*Dans tous les deux, les principes les plus sains se font remarquer ; dans tous les deux, l'endurcissement dans le crime est puni, le bonheur est ouvert au repentir ; et c'est à l'influence de la religion qu'est dû principalement le retour au bien des condamnés, qui renoncent à leur précédente dépravation ; dans tous les deux enfin, c'est dans l'intérieur de la prison que s'opère l'amendement des criminels.*⁵⁷¹

La proximité évidente entre les propos tenus par les deux romans tels que le duc de La Rochefoucauld-Liancourt les résume et sa conception de la grâce pénitentiaire ne pouvait manquer de faire de l'ordonnance du 6 février 1818 un épisode marquant de chacun de ces deux ouvrages.

2. Les grâces de l'ordonnance dans les deux ouvrages primés

Il est sans doute rare qu'un texte juridique soit directement une source d'inspiration littéraire. C'est pourtant ce qui arrive avec l'ordonnance du 6 février 1818, épisode marquant de l'ouvrage lauréat du concours et du roman qui a obtenu le second prix.

Les deux romans ont à peu près la même trame narrative. Le personnage principal est un détenu modèle et éponyme : Antoine dans *Antoine et Maurice* et Laurent dans les *Laurent ou les prisonniers*. Ce détenu est non seulement amendé par son séjour en prison, mais il exerce une influence bénéfique sur d'autres détenus qui le suivent dans la voie de l'amendement. Antoine et Laurent sont décrits quasiment comme des saints. Par contraste, les deux auteurs dépeignent également les prisonniers qui refusent de s'amender : Maurice dans le premier roman et Dumas dans le second. La grâce pénitentiaire intervient pour récompenser de leur bonne conduite Antoine et Laurent, ainsi que leurs meilleurs

⁵⁶⁹ Lettre du préfet de l'Aisne au directeur général de l'administration départementale et de la police du 1er juin 1821, AN, F¹⁶ 524.

⁵⁷⁰ Lettre du préfet du Jura au directeur général de l'administration départementale et de la police du 7 juin 1821, AN, F¹⁶ 524.

⁵⁷¹ F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Société royale pour l'amélioration des prisons. Séance générale du 13 mars 1821, op. cit.*, p. 14.

compagnons. Les détenus non amendés, en revanche, ne sont pas dignes de la clémence du roi et finissent sur l'échafaud après avoir commis un nouveau crime.

Le lauréat du concours, Laurent-Pierre de Jussieu, est issu de la célèbre famille de botanistes et neveu d'Antoine-Laurent de Jussieu. Quand il participe au concours de la Société royale des prisons, il a déjà écrit *Simon de Nantua*, paru en 1818, un ouvrage destiné à l'enseignement scolaire qui reçut un prix de la Société de l'instruction élémentaire en tant que « le meilleur à donner en lecture au peuple des campagnes et des villes »⁵⁷². Jussieu est donc déjà un écrivain moraliste largement récompensé.

Dans *Antoine et Maurice*, l'ordonnance du 6 février 1818 en tant que telle n'est pas nommée. Antoine apprend l'existence des grâces pénitenciaires par la bouche d'un autre détenu plus âgé⁵⁷³. Le héros s'enquiert auprès de l'aumônier de la réalité de ces grâces dont lui a parlé son codétenu, et ce dernier s'empresse de lui confirmer l'existence de ces « moyens de revenir au bien » grâce aux « bienfaits de la clémence royale »⁵⁷⁴. Enfin, arrive le moment de la grâce elle-même. Le 24 août, veille de la fête du roi, Antoine est convoqué chez le directeur avec quatre de ses compagnons, et une sorte de pressentiment fait battre son cœur à l'évocation de cette date symbolique⁵⁷⁵. Antoine n'est pas déçu et il est en effet récompensé de sa bonne conduite. Dans le roman de Jussieu, tout ce qui fait de la grâce une institution judiciaire, à commencer par le texte de l'ordonnance lui-même, est gommé pour faire apparaître la clémence comme une sorte de surprise surnaturelle. La date des grâces générales n'est pas annoncée à l'avance : le détenu qui informe Antoine dit que les grâces sont accordées « de temps en temps », et c'est seulement un « intuition » qui fait qu'Antoine se prend à espérer avec plus de force encore à la veille de la Saint-Louis. Cela permet de souligner l'enchantement que constitue l'annonce de la clémence. La dimension juridique s'efface pour ne laisser de place qu'à la dimension morale de la grâce.

Tout à l'inverse, le texte même de l'ordonnance du 6 février 1818 joue un grand rôle dans *Laurent ou les prisonniers*. L'auteur, Achard-James, est conseiller à la Cour royale de Lyon depuis 1815, et en même temps fondateur et membre d'une société littéraire

⁵⁷²A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français, op. cit.*, t. III, p. 450.

⁵⁷³ « Que dites-vous ? m'écriai-je, interrompant Jacques ; je pourrais sortir d'ici avant mes dix années révolues ?

– Cela est très-possible, et je ne pense pas qu'on te laisse achever ton temps.

– Mais comment ?

– Tu ne sais donc pas que le roi se fait rendre compte de la conduite des détenus, et que de temps en temps il accorde des grâces à ceux qui s'en sont rendus dignes ?

Je ne pus rien ajouter ; je joignis mes mains, et j'élevai au ciel mes yeux qui venaient de se remplir de larmes. » L.-P. JUSSIEU, *Antoine et Maurice*, Paris, L. Colas, 1821, p. 82.

⁵⁷⁴ « On ne vous a point trompé, mon fils, me répondit-il ; il dépend de vous en grande partie d'obtenir ce bienfait de la clémence royale. Le roi, qui représente Dieu sur la terre, se plaît à imiter sa miséricorde. Son cœur paternel gémit toutes les fois qu'un de ses sujets se met dans le cas d'être atteint par la loi qui frappe les coupables. Il a voulu adoucir, autant que l'équité peut le permettre, le sort de ceux que les tribunaux condamnent en son nom ; il a voulu surtout offrir les moyens de revenir au bien à ceux qui en sont susceptibles. Il a été pour vous enfin une seconde providence. » *Ibid.*, p. 88.

⁵⁷⁵ « Je ne sais quel pressentiment fit battre mon cœur avec violence en ce moment ; nous étions à la veille de la Saint-Louis ; une idée se présenta rapidement à mon esprit, mais je n'osai m'y arrêter dans la crainte d'être déçu péniblement. » *Ibid.*, p. 147.

locale⁵⁷⁶. C'est à fois comme juriste et comme romancier qu'Achard-James fait de la lecture de l'ordonnance dans la prison la scène centrale de son ouvrage.

Alors que le prisonnier Laurent, condamné à la perpétuité, paraît ne pouvoir espérer aucune amélioration de son sort, l'ordonnance fait renaître l'espoir en lui. De manière assez peu réaliste, c'est Laurent lui-même qui, texte de l'ordonnance en main, en fait la lecture à ses codétenus après les avoir rassemblés autour de lui⁵⁷⁷. La lecture est toutefois entrecoupée d'exclamations ajoutées par Laurent à mesure qu'il découvre les dispositions de l'ordonnance⁵⁷⁸. La lecture est écoutée dans un silence religieux par tous les détenus, à l'exception de Dumas, le prisonnier qui refuse de s'amender. La lecture s'achève dans les cris de joie des détenus⁵⁷⁹.

Enfin, l'aumônier fait un discours dans lequel la construction de la figure paternelle du roi par le biais de la grâce apparaît pleinement :

*Le Roi, [...] digne fils de saint Louis, image de Dieu sur la terre, vient lui-même compatir à vos maux, adoucir vos misères, encourager vos efforts, récompenser votre résignation ; père de tous les Français, il est la providence des prisonniers.*⁵⁸⁰

Le lendemain, Laurent, qui a passé la nuit à recopier lui-même le texte de l'ordonnance, en affiche des exemplaires aux quatre coins de la cour⁵⁸¹. Enfin, au terme d'un suspense peu crédible qui s'étire sur près de cent cinquante pages, Laurent et ses amis sont graciés au moment même où la chaîne allait les emmener au bagne⁵⁸².

Le roman d'Achard-James paraît caricatural même à La Rochefoucauld-Liancourt qui en regrette les personnages « d'une perfection toute imaginaire » et le recours à « des exemples d'une perfection exagérée »⁵⁸³. Sa vision de l'ordonnance du 6 février 1818 est

⁵⁷⁶ A. VACHEZ, *Achard-James : sa vie et ses écrits*, Lyon, Imprimerie de A. Vingtrinier, 1871, p. 18. Voici comment l'auteur de cette courte notice biographique décrit le roman *Laurent, ou les prisonniers* : « Cette œuvre renferme une morale douce et sympathique qui contraste étrangement avec les élucubrations violentes et haineuses de nos socialistes modernes. C'est par de tels préceptes que l'on corrige le coupable et qu'on le réhabilite aux yeux de la société. »

⁵⁷⁷ « Bonne nouvelle ! bonne nouvelle ! mes amis ! bonne nouvelle ! Ah, qu'il est bon, notre Roi ! Qu'il est bon ! Venez, venez tous entendre. Laurent monte sur une chaise qu'il avait apportée ; puis, déroulant un grand papier qu'il tenait sans ses mains : Bonne nouvelle ! répète-t-il à tous les prisonniers, qui accourent se réunir autour de lui ; bonne nouvelle ; elle nous concerne tous. Silence ! Silence ! et il lut ce qui suit. » ACHARD-JAMES, *Laurent, ou les prisonniers*, Paris, Mme Huzard, 1821, p. 77-78.

⁵⁷⁸ « Grand Dieu ! s'écria-t-il avec l'accent de la plus vive émotion, et les regards tournés vers le ciel, entreprenez dans mon âme le repentir de mes crimes passés ; faites germer dans mon cœur la force nécessaire pour me soutenir dans le bien : purifiez-moi, mon Dieu ; renouvez en moi l'esprit de droiture que ma vie déréglée m'a fait perdre. Faites que ces paroles de joie et de consolation que je viens d'entendre me soient profitables ; que je me rende digne du bienfait qu'elles m'ont promis ; faites, mon Dieu, que ce rayon d'espérance qui me fait tressaillir d'allégresse, pénètre aussi dans le cœur de mes malheureux compagnons. » *Ibid.*, p. 82.

⁵⁷⁹ « Cette lecture, qui n'avait été interrompue que par les sourires et les sarcasmes de Dumas, fut immédiatement accompagnée des cris unanimes et répétés de Vive le Roi ! vive le Roi ! vive notre bon Roi ! De toute part cette joyeuse acclamation se fit entendre ; elle fut l'heureux indice de l'impression salutaire que l'ordonnance royale avait produite dans l'esprit de tous les prisonniers. » *Ibid.*, p. 85.

⁵⁸⁰ *Ibid.*, p. 87.

⁵⁸¹ *Ibid.*, p. 94.

⁵⁸² Aya Umezawa, dans un article consacré au concours de 1821, commet une erreur en résumant ainsi l'argument de *Laurent, ou les prisonniers* : « La tranquillité et la monotonie de la vie des prisonniers changent brusquement le 6 février 1818, jour d'annonce d'une ordonnance de grâce signée par Louis XVIII. Tous les détenus sont en liesse, à l'exception de Laurent, dont la condamnation n'est pas commuée. » L'ordonnance du 6 février 1818 ne contient en effet en elle-même aucune mesure de clémence. A. UMEZAWA, « Réformer par le livre. Une initiative méconnue de la Société royale pour l'amélioration des prisons (1819-1821) », art. cit.

⁵⁸³ F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Société royale pour l'amélioration des prisons. Séance générale du 13 mars 1821, op. cit.*, p. 15.

néanmoins très révélatrice : construction d'une image paternelle du roi, rôle de la morale et de religion dans l'amendement du condamné, description idéale de la prison comme lieu propice à cet amendement. La scène de la lecture de l'ordonnance de 1818 aux prisonniers, manifestement inspirée des lectures ordonnées par la circulaire du 14 mars 1818, est également idéalisée. Elle permet une sorte de redoublement de l'édification morale : le prisonnier, destinataire du roman distribué par la Société royale des prisons, sera édifié par la lecture d'une scène qui rappelle le moment où les prisonniers avaient été édifiés par la lecture de l'ordonnance. La « perfection toute imaginaire » ne touche pas que les personnages ou les situations du roman d'Achard-James. C'est l'ordonnance elle-même qui apparaît d'une perfection toute imaginaire : la grâce, la morale, la religion et la miséricorde royale y sont idéalisées en permanence.

Il est évidemment impossible, faute de sources, de juger de l'influence des ouvrages primés par la Société des prisons. Mais on peut constater qu'à l'inverse de *Simon de Nantua*, réimprimé à sept reprises, et qui a servi à l'instruction morale de générations d'écoliers, les deux ouvrages primés en 1821 n'ont guère laissé de traces⁵⁸⁴.

Les deux romans lauréats sont l'illustration des conceptions pénitenciaires de leur époque. Pour autant, ils en restent au plan de l'idéal et ne se soucient guère de confronter leurs théories avec la réalité des prisons : c'est d'ailleurs le principal reproche que la seconde génération des théoriciens pénitenciaires, celle de la monarchie de Juillet, adresse à ses prédécesseurs des débuts de la Restauration. Quoique l'objectif affiché de la Société royale des prisons et des deux romans lauréats du concours soit l'édification morale et l'amendement du prisonnier, on ne peut que constater l'absence de toute observation concernant l'impact réel sur les détenus des premières grâces accordées.

Pourtant, au moment même où les deux romans sont écrits et distribués, les premières applications de l'ordonnance, connues grâce à la correspondance des préfets, démontrent que les décisions ne sont pas à la hauteur des attentes.

§2. La grâce pénitenciaire et solennelle à l'épreuve des premières applications de l'ordonnance

Si les grâces pénitenciaires, dont le principe repose sur l'exemplarité de la clémence, paraissent accordées par la faveur et non pour le mérite, l'exemple positif qu'elles sont censées donner risque de se transformer en son contraire. Le danger d'une mauvaise application des grâces n'est pas ignoré par les autorités et la circulaire du 4 mars 1818, qui

⁵⁸⁴ *Antoine et Maurice* a néanmoins connu une réédition en 1869. Il ne semble pas que *Laurent, ou les prisonniers* ait jamais été réédité. A. UMEZAWA, « Réformer par le livre. Une initiative méconnue de la Société royale pour l'amélioration des prisons (1819-1821) », art. cit.

donne les premières instructions pour l'application de l'ordonnance du 6 février 1818, met en garde les préfets contre ce danger⁵⁸⁵.

Les préfets sont ainsi avertis de la responsabilité qui leur incombe au moment où ils s'attellent à mettre en œuvre la nouvelle procédure. La tâche est d'autant plus difficile que, contrairement aux fonctionnaires de l'administration du ministère de la Justice, ils n'ont aucune expérience préalable en matière de grâces. Ils procèdent donc à l'élaboration des listes de détenus proposés pour les grâces en essayant de se conformer à l'esprit des instructions qu'ils ont reçues, mais ils sont parfois confrontés à des questions sur lesquelles ces instructions sont muettes (A). La direction des affaires criminelles fait preuve de fermeté en rejetant, en 1818, une importante proportion des grâces proposées par les préfets, et persiste dans cette politique dans les années suivantes malgré les réactions négatives dans les prisons (B).

A. La mise en œuvre des mesures de clémence par les préfets

Les rapports que les préfets adressent au ministre de l'Intérieur ont été conservés au sein de la série F¹⁶ des Archives nationales où sont classés les dossiers de l'administration des prisons dépendant du ministère de l'Intérieur. Ces cotes, où sont conservées également les quelques lettres concernant l'expérience de 1817, couvrent la période 1818 à 1823, avec cependant un volume bien plus considérable pour l'année 1818 que pour les années suivantes. Elles offrent un éclairage d'un intérêt majeur sur les toutes premières difficultés liées à l'application de l'ordonnance. Les préfets, confrontés aux problèmes du choix des prisonniers « les plus dignes d'indulgence », se heurtent en effet à une série de questions auxquelles ils doivent, dans le silence des instructions, essayer de répondre par eux-mêmes.

Ces questions sont de deux ordres : elles concernent d'abord la procédure à suivre (1) puis les critères à retenir pour proposer un plus ou moins grand nombre de grâces (2).

1. La procédure

L'ordonnance et les instructions qui l'ont accompagnée sont assez succinctes : les préfets doivent renvoyer pour le 1^{er} mai la liste des propositions de grâce en double exemplaire au ministre de l'Intérieur, et indiquer pour chaque détenu, outre le nom et le

⁵⁸⁵ « Mais les intentions du Roi ne seraient pas remplies et nous manquerions le but que Sa Majesté nous a marqué, si les grâces étaient demandées par des considérations étrangères à la conduite des détenus, et si ceux qui auraient donné le meilleur exemple n'étaient pas certains de les obtenir de préférence. Je vous recommande, Monsieur, de mettre tous vos soins à obtenir sur la conduite et les dispositions des condamnés les renseignements les plus positifs, afin d'être assuré que ceux que vous comprendrez dans votre liste de proposition seront les plus dignes d'indulgence, et que la faveur dont ils jouiront excitera les autres détenus à les imiter. » Circulaire du sous-secrétaire d'État au département de l'Intérieur aux préfets du 4 mars 1818, *Recueil des lettres circulaires et autres actes publics*, op. cit., p. 54.

ou les prénoms, « l'âge, le motif de la condamnation, la date du jugement, la remise ou réduction de peine demandée » ainsi que les « observations » du préfet. Les modalités d'établissement des listes elles-mêmes sont laissées à l'entière appréciation des préfets, responsables de l'administration des prisons dans leur département.

Lors de l'expérience de 1817, seuls les détenus condamnés à un an de prison ou plus étaient concernés : les instructions du ministère de l'Intérieur n'avaient été envoyées qu'aux préfets dont le département comportait une maison centrale. Avec l'ordonnance de 1818, ce sont tous les condamnés détenus, sans exception, qui sont susceptibles d'être graciés. Or, il n'y a, en 1817, que quinze maisons centrales sur le territoire français⁵⁸⁶, vers lesquelles les détenus condamnés à plus d'un an de prison sont progressivement transférés en application de l'ordonnance du 9 avril 1817, tandis que les prisons départementales, maisons d'arrêt, de correction ou de justice, sont en nombre bien plus considérable, et reçoivent une population beaucoup plus diverse : condamnés à plus d'un an en attente de transfert, condamnés à moins d'un an de prison, prévenus, détenus faisant l'objet d'une mesure de détention administrative, détenus pour dettes, etc. Même en s'en tenant aux condamnés définitifs, il faut réunir des renseignements sur un nombre considérable de prisonniers : en 1817, l'effectif global des maisons centrales est de 8 340 détenus, et le nombre total de détenus dans les prisons de l'Intérieur se situe au-dessus de 30 000⁵⁸⁷. Ce chiffre ne comprend pas les détenus des bagnes qui, de fait, ne sont pas concernés par l'ordonnance⁵⁸⁸ qui ne s'adresse qu'aux détenus des prisons dépendant du ministère de l'Intérieur⁵⁸⁹.

Les préfets doivent donc s'appuyer sur les autorités des prisons et, pour celles qui sont éloignées, sur leurs subordonnés pour obtenir les renseignements nécessaires. L'ordonnance de 1818, dans son article 1^{er}, a donné une indication sur les fonctionnaires ou intervenants pénitentiaires qui devaient fournir les informations sur la conduite des détenus : « Les directeurs, inspecteurs, aumôniers, conseils de surveillance et tous autres chargés de l'administration, inspection ou surveillance »⁵⁹⁰. Le préfet de Seine-et-Marne a donc consulté « le directeur, l'inspecteur et l'aumônier » de la maison centrale de Melun et, pour les maisons d'arrêt, les sous-préfets qui se sont eux-mêmes renseignés auprès

⁵⁸⁶ J.-G. PETIT, *Ces peines obscures*, op. cit., p. 267.

⁵⁸⁷ 31 749 exactement en 1821. *Ibid.*, p. 274. Sur le caractère lacunaire des statistiques des prisons pour cette période, voir les pages 231 à 266 de l'ouvrage de Jacques-Guy Petit.

⁵⁸⁸ Le préfet du Var se pose néanmoins la question : « Votre Excellence ne m'ayant point parlé du Bagne dans sa circulaire, je n'ai pas jugé convenable de prier M. l'intendant de la Marine à Toulon de faire recueillir et me transmettre des renseignements sur la conduite des forçats. Si par les maisons de force l'ordonnance précitée a voulu désigner les bagnes, je prie Votre Excellence de vouloir bien me le faire connaître ». Lettre du préfet du Var au ministre de l'Intérieur du 8 avril 1818, AN, F¹⁶ 461a. Le préfet du Haut-Rhin note pour sa part que « quoique l'ordonnance du Roi n'établisse aucune restriction », il se refuse à faire de propositions envers les individus condamnés aux travaux forcés détenus dans son département et non encore transférés dans les bagnes « à cause de l'importance du cas » et préfère attendre des ordres à cet égard. Lettre du préfet du Haut-Rhin au ministre de l'Intérieur du 4 mai 1818 AN, F¹⁶ 461b.

⁵⁸⁹ Cela peut donc comprendre des détenus condamnés par des tribunaux militaires et qui sont détenus dans des prisons qui dépendent administrativement de l'Intérieur : « J'ai cru devoir joindre l'état concernant la prison militaire, qui se trouve réunie à la maison d'arrêt, et par là soumise à la surveillance du comité de charité des prisons ». Lettre du préfet de l'Ille-et-Vilaine au ministre de l'Intérieur du 29 avril 1816, AN, F¹⁶ 461b.

⁵⁹⁰ Ordonnance du 6 février 1818, article 1^{er}.

« des aumôniers des prisons et des fonctionnaires locaux chargés de famille »⁵⁹¹. Les commissions ou « conseils » charitables des prisons créés par l'arrêté du 20 octobre 1810 sont fréquemment consultés⁵⁹², ainsi que les différents ecclésiastiques ou congrégations qui interviennent dans les établissements pénitentiaires⁵⁹³.

Certains préfets tiennent à se déplacer pour rencontrer en personne les détenus, alors que la pratique habituelle, en matière de grâces, consiste à prendre une décision à partir du dossier et des rapports sur le condamné sans prévoir une audition ou un interrogatoire de celui-ci. Ainsi, le préfet du Haut-Rhin franchit les 26 kilomètres qui séparent Colmar, la préfecture, de la maison centrale d'Ensisheim⁵⁹⁴, ce qui lui permet de communiquer au ministre de l'Intérieur une liste de propositions de grâce qu'il a personnellement révisée à la suite de sa visite de la prison⁵⁹⁵. Cette manière de procéder n'est pas toujours possible en fonction de l'éloignement de l'établissement : lorsque la distance fait que le préfet ne peut se déplacer, la question de la confiance à accorder à un travail qu'il ne peut contrôler est posée. Le préfet de l'Aube signale ainsi qu'il doit s'en remettre entièrement au jugement du directeur de la maison centrale de Clairvaux et qu'il n'a aucun moyen de contrôle sur ce fonctionnaire⁵⁹⁶.

Le préfet peut-il, à l'occasion, trouver d'autres sources d'information que les rapports des directeurs de prison ? C'est alors prendre le risque de voir peser sur les grâces le soupçon de recommandations provoquées par d'autres considérations que le mérite du prisonnier : ainsi, le préfet de l'Eure signale que « la duchesse de Richelieu a la bonté de prendre quelque intérêt » à la position de deux détenues signalées « comme les plus dignes d'indulgence »⁵⁹⁷. La recommandation est à double tranchant : elle peut être utile à la grâce, puisqu'elle fournit des renseignements sur la conduite et la personnalité du condamné, mais elle peut être vue comme du favoritisme.

Les préfets ont bien conscience que la qualité de leur travail dépend de la qualité des renseignements qui leur sont fournis. Dans certains cas, ils estiment pouvoir avoir toute confiance en leurs sources⁵⁹⁸. Dans d'autres cas, au contraire, ils cherchent à limiter

⁵⁹¹ Lettre du préfet de Seine-et-Marne au ministre de l'Intérieur du 13 mai 1818 AN, F¹⁶ 461b.

⁵⁹² Lettres au ministre de l'Intérieur du préfet de Haute-Loire du 1^{er} mai 1818, du préfet de Haute-Marne du 31 mai 1818, du préfet de la Mayenne du 15 avril 1818, du préfet de la Nièvre du 16 mai 1818 et du préfet du Rhône du 13 mai 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁵⁹³ Par exemple les « Dames respectables » dans la Mayenne ou les « Dames de la charité chrétienne » dans la Nièvre. Lettres au ministre de l'Intérieur du préfet de la Mayenne du 15 avril 1818 et du préfet de la Nièvre du 16 mai 1818, AN, F¹⁶ 461 b.

⁵⁹⁴ « J'ai reconnu que l'importance de ce travail exigeait de moi un soin particulier, en raison de l'existence d'une maison centrale de détention pour huit départements. Les visites fréquentes que je fais à cet établissement me mettent à même de faire mes propositions avec une sorte de connaissance de cause, mais je ne le puis après la seule inspection d'un tableau et je veux constater par moi-même l'identité des individus qui me sont désignés par les Directeur, Inspecteur et aumônier de la prison. » Lettre du préfet du Haut-Rhin au ministre de l'Intérieur du 30 avril 1818, AN, F¹⁶ 461 a.

⁵⁹⁵ Lettre du préfet du Haut-Rhin au ministre de l'Intérieur du 4 mai 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁵⁹⁶ « J'ai placé mon avis à chacun des articles de l'état ci-joint et j'ai presque toujours adopté celui du Directeur. Je ne puis avoir que par lui des renseignements sur la conduite des détenus. Je n'ai aucun moyen de contrôle. MM les membres du conseil de surveillance habitant la ville de Bar-sur-Aube, à trois lieues de Clairvaux, ne visitent que très rarement cette maison et ne pourraient donner de leur chef que des notions imparfaites sur les détenus. Je prie Votre Excellence de remarquer que cette circonstance donne au Directeur un pouvoir bien étendu à cet égard. » Lettre du préfet de l'Aube au ministre de l'Intérieur du 29 avril 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁵⁹⁷ Lettre du préfet de l'Eure au ministre de l'Intérieur du 18 mars 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁵⁹⁸ « Les observations consignées dans mon état m'ont été fournies par MM les administrateurs et aumônier des prisons, hommes sur l'impartialité et la véracité desquels Votre Excellence peut compter. » Lettre du préfet du Cher au ministre de l'Intérieur du 6 mai 1818, AN, F¹⁶ 461b.

leur responsabilité en cas de fourniture de renseignements défaillants par leurs subordonnés⁵⁹⁹.

Dans cette recherche de renseignements, certains préfets pensent à consulter les procureurs généraux qui, en tant que chefs de parquet, disposent d'informations ignorées de l'administration des prisons. Ainsi, pour le département de la Seine⁶⁰⁰, où les prisons sont en nombre important et où les attributions pénitentiaires sont partagées entre le préfet de la Seine et le préfet de police⁶⁰¹, le travail est effectué « dans une réunion composée de deux préfets et de membres du conseil des prisons et à laquelle monsieur le procureur général serait invité à bien vouloir se rendre »⁶⁰². De telles initiatives de coordination sont prises, à l'initiative des préfets, dans plusieurs départements comme le Loiret⁶⁰³ ou la Mayenne⁶⁰⁴. Cependant, certains préfets ont bien conscience que les relations entre les deux administrations rendent une telle collaboration difficile. Le préfet de la Haute-Marne écrit ainsi à son ministre le 31 mai 1818 :

Je suis persuadé que la perspective de pardon offerte par sa majesté aux détenus sera un des plus puissants moyens de ramener ces malheureux à des idées morales ; mais pour que le bienfait ne devienne pas une source d'irritation et de haine, il importe de le dispenser avec une équitable impartialité. Les débats qui précèdent la condamnation d'un prévenu donnent d'utiles lumières du plus ou moins de perversité du coupable. Mais les relations entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire ne sont ni assez intimes ni assez faciles pour que l'administration puisse être suffisamment éclairée sur les circonstances qui ont environné le crime et la condamnation⁶⁰⁵.

Cette observation du préfet de la Haute-Marne, formulée dès le mois de mai 1818, est révélatrice d'une difficulté persistante des grâces collectives tout au long du XIX^e siècle : l'ordonnance du 6 février 1818 suppose une coopération entre les départements de la Justice et de l'Intérieur rendue difficile par le fait que les relations entre ces deux

⁵⁹⁹ « J'espère que la plus parfaite impartialité présidera à ce travail quant aux maisons de détention qui existent dans les sous-préfectures où je n'ai pas de surveillance spéciale à exercer. De mon côté, j'apporterai la plus grande exactitude à celui dont je suis moi-même à portée de rédiger les observations ». Lettre du préfet du Jura au ministre de l'Intérieur du 18 mars 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁶⁰⁰ Les prisons du département de la Seine sont dans une situation administrative particulière qui dure jusqu'en 1887. C. CARLIER, *Histoire du personnel des prisons françaises du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris, Editions de l'atelier, 1997 ; C. CARLIER, *Histoire de Fresnes, « prison moderne ». De la genèse aux premières années*, Paris, La Découverte, 1998 ; C. CARLIER, « La balance et la clef. Histoire du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice », *Criminocorpus* [En ligne], 2006, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/943> (consulté le 14 septembre 2023) ; C. CARLIER, « Les origines lointaines et proches du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice. », in : P. MBANZOULOU, F. DIEU (dir.), *Administration pénitentiaire et justice. Un siècle de rattachement*, Paris, L'Harmattan, 2013.

⁶⁰¹ Le rattachement des prisons de la Seine exclusivement à la préfecture de police intervient un an plus tard avec l'ordonnance du 9 avril 1819. C. CARLIER, « La balance et la clef. Histoire du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice », art. cit.

⁶⁰² Lettre du préfet de la Seine au ministre de l'Intérieur du 17 avril 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁶⁰³ « Je crois devoir faire observer à Votre Excellence que cette liste a été dressée par les soins de MM les membres du conseil gratuit des prisons de cette ville, et que leurs propositions semblent concorder avec celles qui seront faites par M. le Procureur général en la cour royale d'Orléans ». Lettre du préfet du Loiret au ministre de l'Intérieur du 30 mai 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁶⁰⁴ Lettre du préfet de la Mayenne au ministre de l'Intérieur du 15 avril 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁶⁰⁵ Lettre du préfet de la Haute-Marne au ministre de l'Intérieur du 31 mai 1818, AN, F¹⁶ 461b.

administrations ne sont ni « intimes » ni « faciles », au point que les magistrats refusent de donner à l'administration pénitentiaire les renseignements sur les condamnés qui pourraient lui être utiles.

Le travail de recueil des informations et de traitement d'un nombre considérable de dossiers prend du temps et les délais sont difficiles à respecter. Le préfet de l'Yonne justifie son retard dans l'envoi de ses listes de propositions de grâces par la difficulté d'obtenir les renseignements demandés sur les détenus⁶⁰⁶. Le 17 juillet 1818, soit moins d'un mois avant la date prévue pour accorder les grâces, il manque encore les listes de six départements qui n'ont pas été transmises au ministère de la Justice⁶⁰⁷. Trois préfets ayant signalé qu'aucune grâce ne serait proposée dans leur département et une liste ayant été transmise entre-temps, ce sont au final les détenus de deux départements, celui du Vaucluse et celui de la Corse, qui ne seront pas compris dans les grâces faute de temps⁶⁰⁸.

Au-delà de la procédure et de la difficulté à tenir les délais, les préfets s'interrogent également sur les critères à retenir pour accorder les grâces.

2. Les critères et les proportions de grâces accordées

Les renseignements collectés par les préfets sur les condamnés détenus dans les prisons de leur département doivent leur servir à établir les listes de propositions de grâce. Deux critères, seulement, sont cités par l'ordonnance : la bonne conduite en détention et l'assiduité au travail. Les instructions du 4 mars 1818 ne rendent pas ces critères plus explicites, et se contentent de signaler l'effet positif sur les détenus de grâces convenablement choisies, et, à l'inverse, l'effet négatif si les grâces étaient demandées « par des considérations étrangères à la conduite des détenus, et si ceux qui auraient donné le meilleur exemple n'étaient pas certains de les obtenir de préférence »⁶⁰⁹. Ni l'ordonnance, ni les instructions ne définissent ce qu'est la bonne conduite ni comment celle-ci peut révéler, de manière certaine, que le prisonnier est sur la voie d'un retour vers le bien.

Déjà, en 1817, certains préfets avaient exprimé des doutes sur la possibilité de ne retenir que le critère de la bonne conduite pour accorder une grâce. Ces doutes sont renouvelés en 1818. Le préfet de l'Allier, dans une lettre datée du 22 mai 1818, craint que la manière de se comporter en détention soit l'effet d'une forme d'hypocrisie de certains

⁶⁰⁶ « Je regrette vivement que Votre Excellence ait eu lieu de m'adresser le 4 de ce mois une lettre de rappel relativement à ces propositions ; mais le désir de les lui présenter aussi exactement que possible, et la nécessité où je me suis trouvé, pour y parvenir, d'attendre trop longtemps des renseignements que j'avais demandés, sont les seules causes du retard que leur envoi a éprouvé jusqu'à ce jour. Il m'aurait été impossible, Monseigneur, d'oublier un seul instant ce travail, qu'il me tardait toujours de voir confectionné, tant j'y attachais d'intérêt. » Lettre du préfet de l'Yonne au ministre de l'Intérieur du 8 juin 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁶⁰⁷ Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 17 juillet 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁶⁰⁸ Brouillon d'une lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la justice, non daté, AN, F¹⁶ 461a. Pour la Corse, les propositions du procureur général de Bastia permettent d'accorder tout de même deux grâces dans ce département sur la liste principale. Rapport du ministre de la Justice au Roi du 5 août 1818, dossier « Exécution de l'ordonnance de 1818 », AN, BB²⁴ 2254.

⁶⁰⁹ Circulaire du sous-secrétaire d'État au département de l'Intérieur aux préfets du 4 mars 1818, *Recueil des lettres circulaires et autres actes publics op. cit.*, p. 54.

détenus : il faut donc prendre en compte, outre la bonne conduite dans la prison, la conduite avant le crime et la nature de l'infraction pour se prononcer sur la probabilité d'un repentir sincère⁶¹⁰. Cette conception est partagée par les préfets de l'Aube⁶¹¹, de l'Hérault⁶¹² ou du Lot-et-Garonne⁶¹³.

Dans l'Hérault, Creuzé de Lesser, fidèle aux conceptions qu'il a exprimées à l'automne, considère que, dans la liste des détenus établie par l'administration de la maison centrale de Montpellier, « il y a quelques délits trop graves, ou trop récents, ou trop peu punis pour [qu'il] ait cru devoir proposer aucun adoucissement à la peine »⁶¹⁴ : il a donc rayé certains noms. Le préfet du Lot-et-Garonne affirme de son côté qu'il ne s'en est pas tenu qu'au bon témoignage sur la conduite des détenus, mais a exclu les détenus qui, « condamnés à une longue réclusion et détenus depuis une ou plusieurs années seulement », ne lui ont « pas paru avoir subi encore une peine analogue à leur faute »⁶¹⁵. Ces deux préfets affirment clairement que la grâce ne peut intervenir avant qu'une part importante au moins de la peine ait déjà été exécutée.

La question de l'assiduité au travail est en revanche assez peu traitée par les préfets dans leurs rapports. Il y a à cela une raison résumée en quelques mots par le préfet de l'Allier⁶¹⁶ : le travail est loin d'être généralisé dans tous les établissements pénitentiaires⁶¹⁷. Le travail, bien que composante essentielle de la théorie pénitentiaire, ne se développe que lentement dans les maisons centrales en 1818, et, comme le constate Decazes dans son rapport de 1819, est quasiment inexistant dans les prisons départementales⁶¹⁸. De manière générale, certains préfets ont bien conscience du fait que les grâces pénitentiaires ne peuvent produire leur effet qu'à la condition que le système carcéral soit à même de remplir sa fonction. Or, malgré les efforts consentis, la situation laisse encore grandement à désirer. Le préfet de la Corrèze lie la réussite des grâces pénitentiaires dans son département à l'amélioration de la situation locale à la suite de la construction d'une nouvelle prison⁶¹⁹.

⁶¹⁰ « Si dans la présentation des sujets on n'avait égard uniquement qu'à la conduite et aux apparences de religion et de repentir des détenus, il serait possible que souvent l'hypocrisie profitât seule d'un bienfait que Sa Majesté ne veut accorder qu'au véritable repentir. Il m'a donc paru convenable de choisir, parmi ceux dont la conduite dans la prison a été le plus régulière, les détenus qui par leur conduite antérieure et par la nature même du crime ou du délit dont ils s'étaient rendus coupables offraient le plus de circonstances atténuantes et de probabilité d'un repentir sincère. » Lettre du préfet de l'Allier au ministre de l'Intérieur du 22 mai 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁶¹¹ Lettre du préfet de l'Aube au ministre de l'Intérieur du 29 avril 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁶¹² Lettre du préfet de l'Hérault au ministre de l'Intérieur du 12 mai 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁶¹³ Lettre du préfet du Lot-et-Garonne au ministre de l'Intérieur du 25 avril 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁶¹⁴ Lettre du préfet de l'Hérault au ministre de l'Intérieur du 12 mai 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁶¹⁵ Lettre du préfet du Lot-et-Garonne au ministre de l'Intérieur du 25 avril 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁶¹⁶ « Je prie Votre Excellence d'observer que le plus ou moins d'assiduité au travail n'a pu être calculé en faveur des détenus, attendu que dans les prisons de ce département il n'a été établi aucun atelier de travail. » Lettre du préfet de l'Allier au ministre de l'Intérieur du 22 mai 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁶¹⁷ J.-M. TUFFERY-ANDRIEU, R. ECKERT (dir.), *Le travail en prison. Mise en perspective d'une problématique contemporaine*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2015.

⁶¹⁸ J.-G. PETIT, *Ces peines obscures*, op. cit., p. 317.

⁶¹⁹ « Ce travail sera meilleur, plus sûr et plus développé quand nous aurons pu introduire dans les prisons un meilleur mode de surveillance, une plus régulière et plus active intervention des secours de la religion, un régime moral et physique plus salubre. Je m'en occupe avec beaucoup d'intérêt et je ferai à cet égard tout ce que me prescrivent l'humanité et mon devoir tracé par les instructions de Votre Excellence; mais je prévois que mes soins à cet égard ne seront vraiment efficaces que quand les détenus

Ces diverses considérations sur la nature et la portée des grâces pénitenciaires montrent que l'application de l'ordonnance de 1818 dans un sens qui la rende efficace est une question difficile. Les interrogations des préfets se focalisent sur un point qui n'a pas été précisé par les instructions : quelle doit être la proportion de grâces proposées par rapport au nombre de condamnés détenus ? Plusieurs préfets, comme celui de la Seine⁶²⁰ ou celui de l'Aube⁶²¹, se font l'écho de cette demande qui leur est adressée par leurs subordonnés. Quant au préfet du Haut-Rhin, il considère que ce point aurait dû être précisé dans les instructions :

*Une indication essentielle que la circulaire du 4 mars laissait à désirer, c'était de fixer l'opinion de MM. les préfets sur la proportion dans laquelle devaient être faites les propositions de toutes espèces ; à défaut de données à cet égard, les fonctionnaires et employés à l'avis desquels j'ai dû avoir recours avaient adopté de préférence une proportion élevée, mais elle m'a paru trop forte, et je l'ai réduite au 1 / 7 de la population totale des prisons.*⁶²²

Lors de l'expérience de 1817, certains préfets avaient déjà formulé une demande semblable, dont le ministère n'a donc pas tenu compte pour rédiger les instructions de mars 1818. Il revient aux préfets de décider de la proportion à choisir et du nombre de propositions à faire dans leur département sans connaître les intentions de l'administration centrale.

Au final, la plupart des préfets insistent sur le nombre restreint de propositions de grâces qu'il se sont sentis autorisés à faire. Cette position est bien entendu celle de Creuzé de Lesser, qui fidèle à ses convictions, a réduit le nombre de grâces que lui avaient soumis ses subordonnés⁶²³ : il est rejoint par les préfets du Puy de Dôme⁶²⁴, de la Dordogne⁶²⁵, du Lot-et-Garonne⁶²⁶ ou de la Seine⁶²⁷. Le préfet du Morbihan justifie le nombre de condamnés proposés par le chiffre élevé de détenus dans son département⁶²⁸.

pourront être transférés dans nos nouvelles prisons des Carmes et quand nombre de nos ecclésiastiques qui sont vieux, infirmes, et pour cette raison incapables de soutenir le poids intégral du service se sera accru par la création d'un siège épiscopal et d'un chapitre. » Lettre du préfet de la Corrèze au ministre de l'Intérieur du 8 mai 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁶²⁰ Lettre du préfet de la Seine au ministre de l'Intérieur du 17 avril 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁶²¹ « Votre Excellence n'ayant pas déterminé la proportion à observer entre le nombre de grâces que l'on peut demander et celui des condamnés, M. le directeur a été extrêmement embarrassé sur ce point. Je n'ai pu de mon côté lever ses incertitudes ». Lettre du préfet de l'Aube au ministre de l'Intérieur du 29 avril 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁶²² Lettre du préfet du Haut-Rhin au ministre de l'Intérieur du 4 mai 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁶²³ « J'observerai, Monseigneur, que l'état que j'ai l'honneur de vous transmettre est très borné, en égard au nombre de détenus dans la maison centrale ; j'ai cru devoir le restreindre afin de mettre plus de prix à une faveur qui n'en serait plus une si elle était trop multipliée. » Lettre du préfet de l'Hérault au ministre de l'Intérieur du 31 juillet 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁶²⁴ Lettre du préfet du Puy de Dôme au ministre de l'Intérieur du 9 juin 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁶²⁵ Lettre du préfet de la Dordogne au ministre de l'Intérieur du 18 mai 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁶²⁶ Lettre du préfet du Lot-et-Garonne au ministre de l'Intérieur du 25 avril 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁶²⁷ Lettre du préfet de la Seine au ministre de l'Intérieur du 11 juin 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁶²⁸ « Votre Excellence remarquera sans doute que cette liste est nombreuse. Je la prie d'observer néanmoins que les dix prisons ou maisons d'arrêt de ce département renferment près de 500 détenus, dont une grande partie sont condamnés, et que les 23 individus que je lui présente ont été choisis parmi le nombre considérable de ceux qui m'ont été recommandés par les autorités locales. » Lettre du préfet du Morbihan au ministre de l'Intérieur du 22 mai 1818, AN, F¹⁶ 461b.

La position inverse est rare, et c'est ce qui rend le rapport du préfet du Calvados, Casimir Guyon de Montlivault⁶²⁹, d'autant plus remarquable qu'il justifie le nombre élevé de ses propositions par un risque inhérent, selon lui, à la politique de clémence mise en place par l'ordonnance du 6 février 1818 :

*Peut-être cet état présente-t-il trop d'individus ? Néanmoins, je n'ai pas cru devoir poser des bornes à la clémence du Roi ni mettre une espèce d'empêchement à ce que Votre Excellence ne puisse faire son choix. Je ne dois point dissimuler à Votre Excellence que l'ordonnance du 6 février dernier n'a pu encore avoir une grande influence sur la conduite des condamnés. L'exécution qu'elle recevra aura un salutaire effet, mais peut-être cette exécution atteindra-t-elle des individus qui, en rentrant dans la société, y porteront les mêmes vices ? C'est au reste un mal nécessaire parce qu'autrement l'espérance ne rentrerait point dans l'âme des autres détenus, ne les porterait point à devenir meilleurs et à se procurer des ressources.*⁶³⁰

La position du préfet du Calvados va au bout de la logique de la grâce pénitentiaire sans en occulter les conséquences. Si on veut que l'objectif moral de la grâce soit atteint, il faut que celle-ci soit accordée avec une certaine largesse, et il vaut mieux risquer que certaines grâces soient trop généreuses que de manquer l'objectif global du dispositif. Cette conception, toutefois, n'est pas celle de la majorité des préfets ni celle du ministre de l'Intérieur, qui préfèrent limiter le nombre des propositions afin d'éviter qu'un usage excessif de la clémence ne vienne altérer « la crainte salutaire qu'inspirent les arrêts de la justice »⁶³¹. Globalement, les préfets et le ministre de l'Intérieur ont préféré restreindre le nombre des propositions de grâces pour éviter tout risque d'affaiblissement de la répression pénale.

Les grâces proposées sont des remises totales ou partielles de la peine restant à subir. Certains préfets, comme celui du Lot-et-Garonne, ont toutefois choisi de n'accorder que des remises du reste⁶³². Le préfet du Lot-et-Garonne n'est pas désavoué par le ministre de l'Intérieur et, fidèle à son système, continue à ne proposer que des remises du reste de

⁶²⁹ Issu d'une famille noble, Casimir de Montlivault n'était pas en France au moment de la Révolution ; porté sur la liste des émigrés, il ne rentra en France qu'en 1801. Entré au service de l'impératrice Joséphine en 1811 il se fait remarquer par ses qualités d'administrateur et devient préfet à la Restauration. En 1816, comme préfet de l'Isère, il dirige la répression contre la conspiration de Didier. La même année il est nommé préfet du Calvados et il le reste jusqu'en 1830. T. DE SENNEVILLE, *Notice historique sur le comte Casimir-Marie-Victor Guyon de Montlivault*, Paris, E. Saint-Maurice Cabany, 1846.

⁶³⁰ Lettre du préfet du Calvados au ministre de l'Intérieur du 29 mai 1818, AN, F¹⁶ 461b.

⁶³¹ « J'ai restreint à un assez petit nombre les individus en faveur desquels je réclame la clémence du Roi. J'ai cru, en agissant ainsi, rentrer dans les intentions du gouvernement qui veut user du droit de grâce pour encourager la résignation, le travail et la discipline dans les maisons de peine, mais qui ne veut pas en user dans une latitude telle qu'elle pourrait altérer la crainte salutaire qu'inspirent les arrêts de la justice. » Observation du préfet du Rhône citée par le ministre de l'Intérieur dans une lettre adressée au ministre de la Justice. Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 30 mai 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁶³² « Une simple commutation de peine est sans doute une très grande faveur déjà : mais la perspective de la détention qui reste à subir amortit de beaucoup le sentiment de gratitude que devrait éprouver le détenu, et paralyse l'influence de ce sentiment sur son retour sincère aux bons principes. D'ailleurs, l'effet de la commutation n'étant pas immédiat, il semble ne pouvoir faire autant d'impression sur les autres condamnés, ni causer en eux cette émulation qu'il est si important d'exciter. » Lettre du préfet du Lot-et-Garonne au ministre de l'Intérieur du 25 avril 1818, AN, F¹⁶ 461a.

la peine en 1819⁶³³ et 1820⁶³⁴. Pourtant, des réductions partielles de la peine restant à subir sont accordées dans la décision finale même si elles sont moins nombreuses que les remises totales⁶³⁵.

Confrontés à une ordonnance qui ne donne qu'un nombre de critères réduit pour accorder les grâces, au peu d'informations dont ils disposent sur les circonstances des infractions qu'ont commises les détenus et à l'absence d'indications chiffrées sur le nombre de grâces à proposer, les préfets ont essayé de concilier les intentions généreuses exprimées dans l'ordonnance et le maintien d'une répression ferme. Pourtant, le ministère de la Justice réduit considérablement le nombre de mesures accordées par rapport aux propositions des préfets.

B. La fermeté du ministère de la Justice malgré les protestations des préfets

L'ordonnance de 1818 est une forme de compromis entre les intentions réformatrices des philanthropes et une administration issue de la période napoléonienne pour laquelle la grâce ne doit pas contrarier la répression. Ce compromis, toutefois, conduit à un écart entre le discours d'édification morale à destination des prisonniers qui accompagne l'ordonnance et la pratique réelle des grâces. Les premières grâces de 1818, très limitées en nombre par rapport aux propositions de l'administration, provoquent une réaction de déception et de colère dans les prisons (1) : cependant, la fermeté du ministère de la Justice ne se dément pas dans les années 1819 à 1822, au risque de perdre, comme le soulignent certains préfets, tout le bénéfice du discours moral à destination du prisonnier (2).

1. Le nombre restreint de grâces accordées en 1818

Les listes des détenus proposés pour les grâces, transmises par le ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice, sont examinées par le bureau des grâces. Le rapport qui est présenté au roi le 5 août 1818 illustre les raisons qui ont poussé la Chancellerie à faire preuve d'une grande fermeté. On compte 1 764 propositions de grâce transmises par les préfets au début de l'été 1818 en vue de la première application de l'ordonnance⁶³⁶. Or, seules 490 mesures de clémence sont accordées : 455 sur la liste principale et 35 sur une

⁶³³ Lettre du préfet du Lot-et-Garonne au ministre de l'Intérieur du 10 avril 1819, AN, F¹⁶ 462.

⁶³⁴ Lettre du préfet du Lot-et-Garonne au ministre de l'Intérieur du 25 avril 1820, AN, F¹⁶ 463.

⁶³⁵ Dans tous les cas il s'agit, par rapport à la peine prononcée par les tribunaux, de remises partielles puisque le détenu a déjà exécuté une fraction de sa peine au moment où la grâce intervient.

⁶³⁶ Liste des propositions par départements, AN, F¹⁶ 461a.

liste complémentaire constituée à partir des propositions arrivées tardivement⁶³⁷. Sur ce total, environ 160 n'accordent qu'une remise partielle de la peine restant à subir : les autres sont des grâces qui accordent une remise totale du reste. Il faut noter également que sur ces 490 grâces, certaines n'ont pas été proposées par les préfets mais par les procureurs généraux qui y avaient été incités par les instructions du ministère de la Justice du 14 mars 1818. On est donc très loin du modèle décrit par La Rochefoucauld-Liancourt, où le détenteur du droit de grâce suit toutes les propositions de clémence qui lui sont soumises par les inspecteurs des prisons⁶³⁸. La mainmise du ministère de la Justice sur le processus d'attribution des grâces fait sentir ses effets dès la toute première application de l'ordonnance.

Le rapport présenté par le ministre de la Justice au Roi en date du 5 août 1818 justifie l'application restrictive de l'ordonnance :

J'ai remarqué que les préfets ont donné en général une trop grande extension aux états de présentation qu'ils sont chargés de dresser ; il s'agit en effet d'encourager les prisonniers à se bien conduire, à se montrer dociles et laborieux et de récompenser ceux qui se distinguent sous ce rapport ; mais il faut éviter de relâcher par une excessive indulgence l'action nécessaire des tribunaux de répression. J'ai donc cru, en me pénétrant de l'esprit de l'ordonnance royale, devoir beaucoup restreindre les propositions qui me sont parvenues. Je prie votre majesté de me faire connaître ses intentions⁶³⁹

Les propositions des préfets étaient-elles particulièrement indulgentes ? Ce n'est pas l'impression qui se dégage des rapports. Dans le cas du Haut-Rhin, selon le préfet, les propositions de grâces représentent 1/7^e de la population totale des condamnés détenus, soit un peu moins de 15 %. Il est difficile de savoir si cette proportion est la même dans tous les départements mais on peut signaler que le Haut-Rhin, département dans lequel se trouve la maison centrale de détention d'Ensisheim, est celui où le plus grand nombre de grâces est proposé par le préfet : 114 au total. Les convictions des préfets telles qu'elles peuvent se déduire de leurs rapports ne paraissent pas avoir eu d'influence sur leurs décisions. Dans le Calvados, Guyon de Montlivault n'a proposé que 12 détenus alors que la maison centrale de Beaulieu se trouve dans son département. À l'opposé, pour l'Hérault et la maison centrale de Montpellier, Creuzé de Lesser propose 81 détenus pour la grâce. Les préfets ne disposaient d'aucune indication chiffrée sur l'extension qu'ils devaient donner aux propositions de grâces. L'appréciation portée par le rapport du 5 août se fait donc par rapport à une norme qui n'avait nullement été déterminée à l'avance...

⁶³⁷ État des condamnés qui ont été jugés dignes de l'application des dispositions bienfaisantes de l'ordonnance du 6 février 1818 et auxquels Sa Majesté par décision du 25 août a daigné accorder des réductions ou commutations de peine, AN, F¹⁶ 461a.

⁶³⁸ Ce n'est pas tant le petit nombre de grâces qui est en cause : La Rochefoucauld-Liancourt rappelle que les grâces sont accordées avec « parcimonie » dans les prisons de Philadelphie. C'est surtout le fait que seulement le quart environ des grâces proposées par les préfets est agréé par le ministère de la Justice, qui rompt avec le modèle américain.

⁶³⁹ Rapport du ministre de la Justice au Roi du 5 août 1818, dossier « Exécution de l'ordonnance de 1818 », AN, BB²⁴ 2254.

Le rapport du 5 août 1818 montre également que, aux yeux de la direction des affaires criminelles et des grâces, le temps de détention déjà effectué est une question essentielle pour faire bénéficier un condamné de la clémence royale⁶⁴⁰. Des statistiques portant sur les six maisons centrales de Fontevraud, Rennes, Beaulieu, Clairvaux, Melun et Eysses, élaborées à partir des tableaux récapitulatifs conservés à la cote F¹⁶ 461a, permettent d'éclairer la manière dont les propositions de grâces ont été traitées par le ministère de la Justice⁶⁴¹.

La totalité des propositions de grâces pour ces six maisons centrales concerne 125 détenus mais 32 grâces seulement sont accordées. La répartition par catégorie d'infraction est intéressante : les vols de toute nature représentent 62 % des propositions de grâces, mais seulement 50 % des grâces accordées, tandis que les infractions politiques concernent 13 % des grâces proposées mais 41 % des grâces accordées. Le reste, infanticides, infractions sexuelles et violences, représente 14 % des grâces proposées et 9 % des grâces accordées.

Le ministère de la Justice a donc largement surreprésenté les infractions politiques : 13 des 16 condamnés de cette catégorie qui avaient été proposés par les préfets ont été graciés. À Fontevraud par exemple, sur les 14 propositions de grâces, les quatre qui sont acceptées concernent une infraction politique. Ajoutons que sur les 13 infractions politiques graciées, 9 concernent des cris ou propos séditieux jugés d'après la loi de 1815.

Cette surreprésentation de la grâce accordée à des condamnés pour motifs politiques pose question, d'autant qu'une différence saute aux yeux. Les 13 condamnés graciés après des infractions politiques ont effectué en moyenne, au moment de la grâce, 54 % de leur temps de détention. En revanche, les 16 condamnés pour vol en ont accompli en moyenne 82 %. Le condamné politique qui a effectué la fraction la plus basse de sa peine est gracié au quart du temps effectué : le condamné pour vol qui a effectué la fraction la plus basse de sa peine est, lui, gracié après avoir effectué plus de la moitié de son temps. Aucun des 16 condamnés pour vol n'a effectué moins de la moitié de sa peine avant la grâce alors que pour les 13 graciés à la suite d'infractions politiques, ils sont quatre à être dans ce cas.

Si, dans tous les cas, il paraît évident que les grâces n'ont pas été accordées en fonction du seul critère de la conduite en détention, cela est encore plus vrai pour les grâces qui concernent les infractions à la loi sur les cris séditieux. Les fonctionnaires de la

⁶⁴⁰ Pour la maison centrale d'Eysses, par exemple, « 400 individus mâles et 200 femmes sont détenus dans cette maison. Le préfet désigne 12 hommes et 20 femmes comme susceptibles de participer à la clémence de Votre Majesté, j'ai cru ne devoir proposer que 4 hommes et 4 femmes ». Sur ces huit propositions, deux sont liées à une conspiration politique et leur grâce ne fait que suivre celle qui a déjà été accordée, individuellement, à un autre membre du complot. Les grâces suivantes tiennent compte du temps de détention déjà accompli : « Cet individu, ayant moins d'une année à subir, me paraît dans le cas d'obtenir grâce du restant », « Cette condamnée aura fait 17 ans de sa peine », « Cet homme ayant subi plus de la moitié de sa peine, la proposition qui le concerne me paraît devoir être adoptée », « La détention ayant duré près de 23 ans... », « Comme elle a déjà fait environ cinq ans de sa peine... », « Au 25 août cette femme aura subi près de 4 ans de sa peine ». Enfin, à ces huit détenus sont ajoutés deux noms que l'administration pénitentiaire n'avait pas prévus mais qui sont « présentés comme dignes d'indulgence par le procureur du roi ». Rapport du ministre de la Justice au roi du 5 août 1818, dossier « Exécution de l'ordonnance de 1818 », AN, BB²⁴ 2254

⁶⁴¹ Les six centrales ont été choisies parce qu'elles ont été en activité pendant une grande partie des XIX^e et XX^e siècles.

direction des affaires criminelles et des grâces, et donc en premier lieu Legraverend, ne considèrent pas les individus condamnés selon les dispositions de cette loi de la même manière que les détenus de droit commun⁶⁴². La loi sur les cris séditieux n'a pas manqué de susciter les critiques des libéraux, tant en raison de sa procédure dérogatoire que pour la dureté des peines prévues au regard des faits réprimés⁶⁴³ : sans que Legraverend ne s'associe à ces prises de position, ce que son statut de haut fonctionnaire ne lui permet pas, il a sans doute été sensible aux arguments développés contre cette loi voulue par les ultras. Il semble donc bien que les premières grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 aient permis au directeur des affaires criminelles et des grâces de réduire quelque peu la portée des condamnations prononcées par les cours prévôtales.

Enfin, l'exclusion de certaines infractions dans la liste des grâces accordées est un signe de la rigueur que le ministère de la Justice entend conserver à la répression des crimes. Dans les propositions concernant ces six maisons centrales, les préfets ont proposé des grâces pour 6 cas d'infanticide. Or, les grâces sont systématiquement refusées, même dans le cas de l'infanticide involontaire. Ce crime était sévèrement puni par le Code pénal de 1810 mais une certaine mansuétude intervenait parfois en raison des circonstances qui l'entouraient⁶⁴⁴. Le choix du ministère de la Justice ne peut s'interpréter que comme une volonté de fermeté⁶⁴⁵.

Il n'est pas exagéré de dire que le ministère de la Justice n'a pas joué le jeu de la grâce pénitentiaire, mais a plutôt vu dans l'ordonnance de 1818 l'occasion d'accorder des grâces ordinaires en plus grand nombre que d'habitude, selon la formule employée par Legraverend en mai 1816. Les raisons de cette défiance envers la grâce pénitentiaire ne sont pas propres aux fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces et sont, comme nous l'avons vu, partagées par un certain nombre de préfets : cependant, le ministère de la Justice place l'administration pénitentiaire dans une situation délicate. Les directeurs de prison et les préfets se retrouvent en effet en première ligne face à la déception des détenus.

Cette déception est particulièrement vive et commence à se faire sentir avant même l'annonce des premiers résultats. En 1818 en effet, la mise en place d'un système pour

⁶⁴² Voici comment Legraverend, dans une autre affaire concernant un détenu du Mont-Saint-Michel en 1819, résume cette conception : « Le principe de l'indulgence que l'on accorde à ces sortes de délits c'est qu'ils sont produits en général par une exaltation née elle-même du froissement des affections et des intérêts au milieu des circonstances politiques les plus orageuses ». Rapport du directeur des affaires criminelles et des grâces au garde des Sceaux du 27 avril 1819, AN, BB³ 168.

⁶⁴³ P. TRIOMPHE, 1815. *La Terreur blanche*, op. cit. ; R. DE LA CROIX DE CASTRIES, *La Terreur blanche. L'épuration de 1815*, op. cit. ; A. QUENSOI DE LA HENNERIE, « Les propos séditieux sous la Restauration dans le département du Nord (1815-1824) », *Revue du Nord*, vol. 11, n° 41, 1925, p. 36-53.

⁶⁴⁴ Il s'agissait le plus souvent d'un infanticide d'honneur, autrement dit de la suppression, par la mère, d'un enfant à sa naissance pour ne pas révéler une grossesse illégitime qu'elle avait tenté de cacher à son entourage. R. LALOU, « *L'infanticide devant les tribunaux français (1825-1910)* », art. cit.

⁶⁴⁵ Le ministère de la Justice refuse également une grâce pour un cas très particulier. Le préfet du Calvados a en effet inclus dans la liste de proposition de grâce de la centrale de Beaulieu un condamné à la peine de mort dont le recours en grâce avait été rejeté, mais dont la peine n'avait pas été mise à exécution par le procureur général en raison de son infirmité. Après 14 ans de détention, le préfet sollicite la grâce entière. Il est difficile d'analyser le refus de la grâce en l'absence de précisions, le concernant dans le rapport du 5 août au roi. Mais le cas pose une question singulière sur l'ordonnance de 1818 : si celle-ci s'adresse aux détenus, se limite-t-elle pour autant aux grâces des peines de détention ?

annoncer les grâces dans les prisons à la date du 25 août n'a pas été prévue. Il semblerait que le ministère de la Justice ne se soit avisé de communiquer le nom des graciés qu'aux procureurs généraux, à charge pour eux de faire exécuter la mesure. L'administration centrale du ministère de l'Intérieur, quant à elle, n'est informée des noms des condamnés graciés que le 4 septembre 1818. Quant aux préfets et directeurs de prison, leur information a parfois été davantage retardée encore, ce qui n'est pas sans poser des problèmes. Ainsi, le préfet de la Manche s'est-il trouvé confronté à une révolte des détenus qui attendaient avec impatience l'annonce des grâces⁶⁴⁶. Le rapport du préfet de la Manche montre qu'un des bénéfices espérés de l'ordonnance de 1818 dans les prisons, faciliter la surveillance et l'administration des établissements, peut se retourner en son exact inverse.

Une fois enfin connues dans les prisons, les grâces accordées ont des effets contrastés. Certains préfets, comme celui des Hautes-Alpes, n'annoncent que des aspects positifs⁶⁴⁷, mais en Dordogne c'est une toute autre conséquence qui est rapportée. Le préfet de ce département, Louis Pépin de Bellisle⁶⁴⁸, l'expose dans un rapport au ministre de l'Intérieur du 17 septembre 1818. L'annonce de l'ordonnance du 6 février 1818 avait été, comme dans de nombreux autres départements, très bien accueillie⁶⁴⁹. Le préfet envoie une proposition concernant 17 détenus de la prison de Périgueux sur un total de 260 prisonniers. Cette proportion ne lui semblant pas excessive, sa surprise est donc grande lorsqu'il apprend qu'une seule grâce a été accordée⁶⁵⁰. Mais, au-delà de l'étonnement du préfet de se sentir ainsi désavoué, les conséquences les plus graves dans les prisons sont celles qu'il rapporte :

Je ne puis exprimer à Votre Excellence combien est funeste l'effet qu'a produit sur le moral des prisonniers cet espèce de parcimonie de grâces qui contraste si fort avec les

⁶⁴⁶ « Les journaux ont fait connaître que 490 détenus avaient obtenu, le 25 août dernier, de la clémence de Sa Majesté la remise de tout ou partie de leur peine. J'ignore, Monseigneur, si quelques-uns de ceux que j'ai désignés à Votre Excellence ont été compris dans ce nombre. Il importe essentiellement que vous ayez la bonté de m'en donner avis le plus promptement possible. Les détenus du Mont-Saint-Michel s'attendaient à connaître la décision de Sa Majesté à cet égard le jour même du 25 août, et l'incertitude dans laquelle ils se sont trouvés a excité parmi eux des murmures ; plusieurs même se sont mutinés ; il a fallu recourir à des mesures de rigueur et redoubler de surveillance pour éviter une révolte générale. Il serait à craindre, Monseigneur, qu'un plus long silence ne rendit le service de la maison de plus en plus difficile. » Lettre du préfet de la Manche au ministre de l'Intérieur du 18 septembre 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁶⁴⁷ « Quinze détenus dans la maison centrale d'Embrun viennent de jouir du bienfait de l'ordonnance royale du 6 février. Onze avaient été condamnés pour faits séditieux, les quatre autres pour des crimes expiés par une longue détention, un repentir sincère, une grande application au travail. J'ai entendu les expressions de leur reconnaissance et j'ai vu tout ce qu'on doit espérer pour l'amélioration des mœurs de condamnés, de l'espoir conçu pour eux d'obtenir par les mêmes causes, les mêmes grâces de la bonté du Roi ». Lettre du préfet des Hautes-Alpes au ministre de l'Intérieur du 14 septembre 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁶⁴⁸ Louis Pépin de Bellisle, issu d'une famille noble de Nantes, protégé du comte Beugnot, est auditeur au Conseil d'État sous l'Empire puis préfet à la Restauration. V. BAZIRE, P. ROGER, *Les tribulations d'un préfet sous Louis XVIII*, Guénégaud, 2017.

⁶⁴⁹ « L'ordonnance royale du 6 février dernier par laquelle Sa Majesté promet de faire sentir les effets de sa clémence aux prisonniers qui par leur conduite se montreraient dignes de recouvrer leur liberté ou de voir leur temps de détention abrégé, a produit aussitôt qu'elle a été connue les résultats les plus satisfaisants dans toutes les prisons du département de la Dordogne, et en particulier dans celle de Périgueux. Les détenus ont saisi avec avidité l'espoir qui leur était offert, et il n'en est point dont la conduite ne soit devenue meilleure dans la pensée de participer aux grâces qui devaient être accordées à la fête de la Saint Louis. » Lettre du préfet de la Dordogne au ministre de l'Intérieur du 17 septembre 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁶⁵⁰ « Je me flattais, je l'avoue, que la plupart des détenus portés sur l'état adressé à Votre Excellence recevraient les marques de la clémence royale, aussi mon étonnement a-t-il été extrême lorsque j'ai appris indirectement qu'un seul avait obtenu sa grâce, et qu'un homme pour lequel je n'avais rien demandé avait eu sa peine commuée et réduite de deux années de détention. » Lettre du préfet de la Dordogne au ministre de l'Intérieur du 17 septembre 1818, AN, F¹⁶ 461a.

promesses qu'on leur avait faites. Les mêmes hommes qu'on avait vu depuis plusieurs mois se conduire de la manière la plus tranquille et la plus satisfaisante sont devenus tout à coup presque intraitables ; ils ont hautement annoncé que puisqu'on les avait trompés en leur promettant au nom du Roi que plusieurs d'entre eux auraient leur grâce, ils emploieraient tous les moyens qui sont en leur pouvoir pour s'échapper et pour se révolter ; et ils ont tenu parole. Depuis quinze jours nous avons eu trois émeutes dans les prisons de Périgueux, et l'on a été obligé d'employer les moyens les plus rigoureux pour en prévenir de nouvelles. C'est avec beaucoup de peine que l'aumônier pour lequel ils ont la plus profonde vénération est parvenu à les apaiser, et ce respectable ecclésiastique m'a exprimé la crainte qu'il avait de ne pouvoir réussir à les calmer entièrement.⁶⁵¹

Dans les faits rapportés par le préfet de Dordogne, le plus significatif est le lien direct qui est établi entre la publicité faite à l'ordonnance auprès des prisonniers et le mouvement de révolte qui accompagne le moment où les premières grâces sont annoncées. Le préfet de Dordogne conclut sa lettre en demandant que de nouvelles grâces soient accordées aux détenus de la prison de Périgueux qui ont été, à ses yeux, « presque oubliés » dans celles qui ont été annoncées le 25 août 1818. Il estime en effet que l'esprit de l'ordonnance a été bafoué par l'application qui en a été faite, et que ce fait est la source d'un désordre que seule une application conforme peut réparer. Il souligne également l'importance, pour les grâces pénitenciaires, de renouer avec l'éclat des anciennes grâces générales et donc de les annoncer le jour même de la Saint-Louis⁶⁵².

Cette critique adressée par le plus haut fonctionnaire du département à son ministre de tutelle est isolée dans la correspondance des préfets de l'automne 1818, mais elle est particulièrement frappante. Tous les préfets n'ont sans doute pas eu à réprimer des mutineries ou des rébellions lorsque les grâces ont été connues, mais il est clair qu'une déception, proportionnelle à la large publicité accordée aux mesures de l'ordonnance dans les prisons, s'y est plus ou moins ouvertement manifestée.

Le ministre de l'Intérieur, destinataire du rapport du préfet, transmet celui-ci le 2 octobre au ministre de la Justice⁶⁵³. La réponse de ce dernier est particulièrement ferme. Le ministre de la Justice conteste d'abord que le département de la Dordogne ait été oublié dans le travail des grâces, estimant que la proportion des grâces accordées dans ce département est tout à fait conforme à ce qui a été pratiqué dans les autres départements⁶⁵⁴.

⁶⁵¹ *Ibid.*

⁶⁵² « Il serait bien à désirer, Monseigneur, qu'il fût présenté au Roi un nouveau travail pour les départements qui comme le mien auraient été presque oubliés dans le travail précédent, ce serait le plus sûr et l'on peut dire le seul moyen de réparer le mal qu'a produit cette mesure dont on se promettait avec raison les plus heureux effets si elle avait été exécutée d'une manière plus large et plus conforme à l'esprit de l'ordonnance royale. Il serait également à souhaiter qu'à l'avenir les lettres de grâce fussent signées avant la Saint Louis de manière à ce qu'elles puissent être remises ce jour-là même aux prisonniers ; rien ne devrait être plus propre à augmenter encore la solennité de cette fête, et à la rendre chère au peuple. » *Ibid.*

⁶⁵³ Lettre du ministre de l'Intérieur au préfet de la Dordogne et au ministre de la Justice du 2 octobre 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁶⁵⁴ « C'est à tort que M. le préfet de la Dordogne croit que ce département a été presque oublié dans le travail qui a été fait : il a obtenu 4 grâces pleines et entières et une réduction de peine. Les autres départements du ressort de la Cour Royale de Bordeaux n'ont pas été plus favorisés. La Gironde a eu cinq grâces entières et une réduction de peine. La Charente n'a obtenu que trois

Quant à la suggestion du préfet d'accorder d'autres grâces en Dordogne, elle est rejetée avec ce commentaire :

*Je ne pense donc pas, Monsieur, qu'il y ait lieu de s'occuper quant à présent d'un nouveau travail sur les détenus de la Dordogne, avec d'autant plus de raison qu'avec l'esprit de révolte qu'ils ont manifesté récemment, de nouvelles grâces pourraient paraître l'effet de la crainte et de la faiblesse et qu'il importe au contraire qu'ils soient convaincus qu'ils ne doivent en attendre que de leur repentir et de leur résignation.*⁶⁵⁵

La clémence ne doit pas être prise pour de la faiblesse : voilà sans aucun doute le message adressé tout à la fois aux détenus et à l'administration pénitentiaire par le ministère de la Justice. Le « d'autant plus » introduit un second argument : les grâces ne sont pas une transaction avec les prisonniers. Il ne faut pas comprendre l'ordonnance de 1818 comme un marché conclu sur la base qu'une quelconque réciprocité. L'obéissance et la bonne conduite sont un devoir du prisonnier : la grâce ne doit pas être conçue comme une monnaie d'échange pour obtenir sa docilité. Le ministère de la Justice pose ainsi une limite à l'utilisation de la grâce pénitentiaire dans un but de maintien de l'ordre dans les prisons : cette prise de position vient contrecarrer le souhait du ministère de l'Intérieur qui, dans ses instructions du 4 mars 1818, espérait bien voir les dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 faciliter « la surveillance et l'administration » des établissements pénitentiaires en favorisant « l'obéissance et la résignation » des détenus⁶⁵⁶.

La lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 6 octobre 1818 s'achève sur la suggestion de préparer désormais les listes en toute discrétion⁶⁵⁷. Garder le secret sur le choix des détenus proposés pour les grâces par l'administration pénitentiaire, c'est, certes, éviter les mouvements de colère des détenus dont le nom aurait été finalement écarté. Cependant, c'est également entrer en contradiction avec la publicité qui avait été faite de l'ordonnance au moment de sa diffusion dans les prisons. C'est de plus rendre la procédure opaque en ne permettant pas aux détenus de savoir lesquels auront été choisis ni pour quelles raisons. Le risque que les grâces paraissent suscitées par la faveur ou l'arbitraire bien plus que par la conduite en détention ne peut que se trouver renforcé par une procédure dont les détails sont cachés aux principaux intéressés. C'est pourtant à la généralisation de cette solution qu'invitent les instructions de 1819. Loin de conduire le

grâces. En général le terme moyen de grâces accordées pour chaque département a été de 4 à 6, à l'exception des départements qui ont des maisons centrales de détention et où par conséquent le nombre de grâces a dû être plus considérable. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 6 octobre 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁶⁵⁵ *Ibid.*

⁶⁵⁶ Circulaire du sous-secrétaire d'État au département de l'Intérieur aux préfets du 4 mars 1818, *Recueil des lettres circulaires et autres actes publics du ministère de l'Intérieur*, Paris, Imprimerie Royale, 1819, t. XVIII, p. 54.

⁶⁵⁷ « Je dois au surplus vous faire observer que ce mauvais effet n'aurait pas été produit, si MM. les préfets ne s'étaient pas pour la plupart montrés beaucoup trop faciles dans la formation de leurs listes de grâces et si surtout ils avaient fait ce travail avec toute la discrétion qui était convenable, pour que les détenus qui s'y trouvaient portés n'en eussent pas connaissance. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 6 octobre 1818, AN, F¹⁶ 461a.

ministère de la Justice à revoir son interprétation de l'ordonnance, les difficultés de 1818 le convainquent de maintenir une grande fermeté dans l'attribution des grâces de l'ordonnance.

2. La poursuite de la politique de fermeté dans les années 1819 à 1822

Dans les années qui suivent, la Chancellerie impose sa lecture de l'ordonnance du 6 février 1818. On en peut résumer les principes en quelques phrases. Tout d'abord, une proportion de la peine doit avoir été accomplie par le détenu avant d'envisager une grâce. Ensuite, la conduite en détention est une condition nécessaire, mais non suffisante, et d'autres critères doivent être pris en considération. Enfin, les grâces ne doivent être accordées qu'en nombre restreint, ce qui signifie entre autres que certaines années il peut n'y en avoir aucune dans certains départements.

Ces principes sont exposés dans la circulaire de la Chancellerie aux procureurs généraux du 5 janvier 1819 qui sonne comme un véritable rappel à l'ordre :

*Lors du premier travail, presque tous les préfets et quelques procureurs généraux ou ordinaires du Roi ont donné une trop grande extension à leurs listes de présentation. Je vous ai déjà fait observer, par ma circulaire du 14 mars dernier, que, dans l'intérêt de l'ordre public, l'emploi de l'indulgence ne devait avoir lieu qu'avec une sage réserve. Il s'agit, en effet, d'encourager les prisonniers à se bien conduire, à se montrer dociles et laborieux, et de récompenser ceux qui se distinguent sous ces rapports. Mais, comme il faut éviter de relâcher, par une excessive indulgence, l'action nécessaire des tribunaux de répression, les grâces de Sa Majesté ne doivent s'étendre qu'à un petit nombre de sujets.*⁶⁵⁸

Ces instructions réaffirment l'obligation de voir un certain temps de détention écoulé avant toute mesure de clémence⁶⁵⁹. Enfin, la réclamation du préfet de Dordogne pour les grâces de 1818 conduit le ministère de la Justice à exiger de la « discrétion » dans la confection des tableaux pour éviter les « réclamations » des détenus⁶⁶⁰. La circulaire du ministre de l'Intérieur du 6 février 1819 reprend les mêmes arguments à destination des préfets⁶⁶¹.

⁶⁵⁸ Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 5 janvier 1819, AN, 20030558/17.

⁶⁵⁹ « [...] Il est aussi extraordinaire que contraire au but de l'ordonnance, de voir figurer sur les listes de présentation, ainsi que cela a eu lieu généralement en 1818, des individus condamnés à des peines graves et de longue durée, qui ne sont détenus que depuis quelques mois. » *Ibid.*

⁶⁶⁰ « D'un autre côté, j'ai eu l'occasion de remarquer que l'on avait peu mis de discrétion dans la confection des tableaux ; de nombreuses réclamations de la part de détenus qui s'y trouvaient portés, m'ont donné cette certitude ; et vous sentez qu'en publiant à l'avance la désignation faite de tel ou tel individu, il en résulte d'abord l'inconvénient de lui donner un espoir qui peut être trompé, et qu'ensuite, si la décision du Roi doit être favorable, les effets de la clémence de Sa Majesté sont à peine perçus. » *Ibid.*

⁶⁶¹ « Des erreurs ont été commises dans la désignation des personnes ; on a demandé des grâces en trop grand nombre, et sans donner de motifs suffisants ; on a porté sur les listes des individus condamnés à des peines très graves, et qui n'avaient pas subi une détention assez longue pour qu'il eût été possible de constater leur retour sincère à des sentiments plus réguliers et plus

Ceux-ci essaient de montrer qu'ils se conforment exactement aux nouvelles instructions. Le préfet du Rhône ne présente aux grâces de 1819 que 8 détenus soigneusement choisis pour son département, et précise qu'il a pris soin de faire preuve de la plus grande discrétion⁶⁶². Le préfet du Loir et Cher ne présente que 3 prisonniers sur les 103 condamnés détenus dans son département et précise qu'il s'est « renfermé strictement » dans les dispositions de la circulaire du 6 février en « restreignant le plus possible » ses demandes. Les préfets de l'Yonne⁶⁶³ et du Lot-et-Garonne⁶⁶⁴ affirment également s'être limités dans le nombre des détenus présentés pour les grâces afin de se conformer aux instructions. Enfin, conformément aux instructions, certains préfets, comme celui de la Charente, donnent la priorité aux détenus en fin de peine⁶⁶⁵.

Lorsque les propositions risquent de paraître trop généreuses, les préfets prennent soin de s'en expliquer auprès du ministre. Le préfet de l'Aube se justifie d'envoyer un état qui présente 32 détenus pour la maison centrale de Clairvaux par le nombre de détenus de cette maison centrale, l'une des plus grandes de France, et déplore de ne toujours pas avoir d'indication chiffrée de la proportion de détenus à présenter⁶⁶⁶. Cependant, sa demande n'est pas entendue puisqu'il la formule de nouveau dans une correspondance datée du 26 juin 1822⁶⁶⁷.

Il est d'autant plus difficile pour les préfets de juger quels détenus sont susceptibles de mériter une grâce qu'on a souvent négligé de les informer du résultat des propositions de l'année précédente. Ainsi, le préfet de Maine-et-Loire demande, le 26 mars, d'être informé des grâces qui ont été accordées à Fontevraud avant de proposer 15 détenus pour

moraux. » Circulaire du ministre secrétaire d'État à l'Intérieur aux préfets du 6 février 1819, *Recueil des lettres circulaires et autres actes publics du ministère de l'Intérieur*, Paris, Imprimerie Royale, 1820, t. XIX, p. 16.

⁶⁶² « Je me suis pénétré, pour la formation de ces états, des instructions de la circulaire de Votre Excellence en date du 6 février dernier. Je n'ai porté qu'un très petit nombre d'individus, et je ne les recommande à la clémence de SM qu'après avoir recueilli de diverses sources les indications qui pouvaient fixer d'une manière précise mon opinion à leur égard, et après avoir pris tous les renseignements nécessaires pour m'assurer qu'ils sont dignes de jouir des grâces que je sollicite pour eux. Ce travail, Monseigneur, a été effectué avec la plus grande discrétion ; aucune personne attachée à la maison de détention ne connaît ceux qui ont été portés sur les listes dont il s'agit, et je puis donner la certitude à Votre Excellence, que les inconvénients qui étaient résulté de ce qu'on avait laissé connaître à plusieurs condamnés les propositions qui avaient été faites en leur faveur ne se redoubleront plus dans le département du Rhône. » Lettre du préfet du Rhône au ministre de l'Intérieur du 21 avril 1819, AN, F¹⁶ 462.

⁶⁶³ « Je crois que dans la rédaction de ce travail, je ne suis point tombé dans les irrégularités dont Votre Excellence a eu lieu de se plaindre par rapport à quelques départements car j'ai suivi avec la plus scrupuleuse attention les rapports qui m'ont été faits, et réduit uniquement à cinq les demandes qui avaient été formées en plus grand nombre. » Lettre du préfet de l'Yonne au ministre de l'Intérieur du 30 avril 1819, AN, F¹⁶ 462.

⁶⁶⁴ Lettre du préfet du Lot-et-Garonne au ministre de l'Intérieur du 10 avril 1819, AN, F¹⁶ 462.

⁶⁶⁵ « J'ai porté de préférence sur les listes non seulement les détenus dont la conduite a été meilleure depuis leur condamnation, mais aussi ceux dont la peine expirait dans peu de temps, parce que j'ai pensé que les mises en liberté produiront plus d'effet que les réductions sur le temps de détention, et qu'ensuite il y avait moins d'inconvénients à faire rentrer dans la société des individus dont l'emprisonnement devait bientôt finir. » Lettre du préfet de la Charente-Inférieure au ministre de l'Intérieur du 15 mai 1819, AN, F¹⁶ 462.

⁶⁶⁶ « Je prie Votre Excellence d'observer que cette maison centrale renferme plus de 1 500 condamnés et d'un autre côté, que si Votre Excellence trouvait le nombre de grâces demandé trop considérable, il n'a point été indiqué quelle proportion il devait à cet égard y avoir avec la population des détenus. Je puis assurer Votre Excellence que l'on a cherché à se restreindre autant qu'il a été possible. » Lettre du préfet de l'Aube au ministre de l'Intérieur du 24 avril 1819, AN, F¹⁶ 462.

⁶⁶⁷ « Je vais adresser sous peu de jours à VE la liste des prisonniers proposés pour obtenir leurs grâces des bontés du Roi. Ce qui m'a empêché de l'envoyer plus tôt c'est que j'avais écrit à Son Excellence pour la prier de me faire connaître ses intentions sur le nombre approximatif des grâces à accorder dans la maison de Clairvaux. En effet elle renferme 2100 individus et j'aurais désiré savoir si Son Excellence voulait que je lui envoyasse une liste de 20, 30 ou 40 détenus parmi lesquels elle aurait un choix des plus méritants. Je n'ai reçu aucune réponse et j'ai retardé l'envoi de mon travail espérant la recevoir chaque jour. » Lettre du préfet de l'Aube au ministre de l'Intérieur du 26 juin 1822, AN, F¹⁶ 463.

l'année 1819⁶⁶⁸. Non seulement les préfets sont obligés de faire leurs propositions à l'aveugle, mais le manque d'information fait aussi perdre tout le bénéfice de l'effet moral des grâces accordées lors d'une occasion solennelle, car les prisonniers aussi sont tenus dans l'ignorance⁶⁶⁹.

Il n'y a pas qu'une mauvaise circulation de l'information qui ruine l'effet psychologique des grâces de l'ordonnance. En Ille-et-Vilaine, en 1822, le préfet, dans sa lettre du 30 août, décrit une cérémonie où des primes sont distribuées aux meilleurs ouvriers de la centrale le jour de la Saint Louis. Cette cérémonie n'a cependant pu servir à annoncer les grâces royales aux détenus, car le nombre de celles-ci était égal à zéro⁶⁷⁰. Le préfet avait pourtant envoyé le 13 juin, sur recommandation de la commission charitable des prisons, une liste de 20 condamnés à gracier. Étonné qu'aucun d'entre eux n'ait été porté sur la liste des graciés, le préfet en vient à se demander si l'état qu'il a transmis au ministère n'a pas été « égaré ». Bien entendu, comme pour le Lot-et-Garonne en 1818, il ne s'agit pas là d'une erreur, mais de l'effet de la politique restrictive de la direction des affaires criminelles et des grâces : il y a des années où certains départements ne se voient accorder absolument aucune grâce.

Cette accumulation de difficultés dans la procédure des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 dont témoignent les rapports des préfets envoyés entre 1818 et 1822 finit par conduire certains d'entre eux à critiquer auprès du ministre de l'Intérieur, sur un ton certes mesuré, la fermeté dont fait preuve le ministère de la Justice. Ainsi, le préfet du Calvados témoigne de ce que les détenus de la maison centrale de Beaulieu semblent en permanence oubliés le jour des grâces de l'ordonnance :

*Les détenus de Beaulieu n'ont point encore joui des bienfaits de l'ordonnance du 6 février. Je demanderai à Votre Excellence qu'ils puissent s'il y a lieu recevoir cette année une partie des faveurs que Sa Majesté déverse sur ses sujets coupables et repentants. Ce serait un exemple dont l'application salutaire concourrait suffisamment à la bonne tenue de la maison en soutenant le zèle et l'émulation des détenus, il conviendrait en outre pour qu'on ne pensât pas que les dispositions bienfaisantes d'une ordonnance royale n'aboutissent qu'à une vaine formalité de présentation annuelle.*⁶⁷¹

⁶⁶⁸ Lettres du préfet du Maine-et-Loire au ministre de l'Intérieur du 26 mars et 10 mai 1819, AN, F¹⁶ 462.

⁶⁶⁹ « Je demanderai également, Monseigneur, que l'administration fût informée avant le 25 août des noms des graciés, afin que le jour même de la Saint Louis, la liste en fût proclamée avec une certaine solennité, au milieu des autres détenus qui dès lors pourraient concevoir des espérances pour les années suivantes : la marche suivie jusqu'à présent ne produit aucun effet salutaire. Le concierge reçoit de M. le procureur général l'ordre de conduire les graciés à la cour royale où les lettres sont entérinées. La préfecture, la direction de la maison centrale n'en ont aucun avis officiel, et la masse des prisonniers sait à peine que l'un d'entre eux a recouvré la liberté aux termes de l'ordonnance. » Lettre du préfet d'Ille-et-Vilaine au ministre de l'Intérieur du 2 mars 1820, AN, F¹⁶ 463.

⁶⁷⁰ « Mais l'administration a été affligée de ne pouvoir annoncer aux détenus qu'une partie de ceux dont la bonne conduite ou le travail s'étaient faits le plus distinguer avaient participé aux effets de la clémence de Sa Majesté. Aucune grâce, aucune commutation de peine n'a été proclamée. L'ordonnance royale du 6 février 1818 n'a point étendu ses bienfaits cette année sur une prison qui renferme d'excellents ouvriers et des sujets que le repentir et les exhortations pieuses paraissent avoir ramenés à de meilleurs principes. » Lettre du préfet d'Ille-et-Vilaine au ministre de l'Intérieur du 30 août 1822, AN, F¹⁶ 463.

⁶⁷¹ Lettre du préfet du Calvados au ministre de l'Intérieur du 19 juin 1822, AN, F¹⁶ 463.

L'absence de toute grâce ne désespère pas que les détenus, qui ne voient pas les promesses de l'ordonnance de 1818 se réaliser, mais également l'administration. Pourquoi perdre son temps à sélectionner des détenus méritants si c'est pour qu'aucun ne soit récompensé par la suite ? Les commissions charitables ont également l'impression de dépenser leurs efforts en vain. C'est ce qu'explique le préfet de la Mayenne le 10 mai 1822 :

*Aucune grâce n'a été encore accordée par Sa Majesté sur l'avis des commissions des prisons de mon département. Cependant, pour stimuler le zèle de ces commissions, et pour le rendre durable, il serait à désirer que leurs demandes obtinssent parfois quelques succès. Les deux condamnés sur lesquels je dois appeler aujourd'hui l'intérêt de Votre Excellence se sont rendus tout à fait recommandables par l'excellente conduite qu'ils ont tenue et qu'ils continuent de tenir dans la prison.*⁶⁷²

Le ministre de l'Intérieur, sensible aux doléances des préfets, transmet à son collègue de la Justice les observations du préfet d'Ille-et-Vilaine et ajoute qu'à ses yeux « il serait décourageant pour les préfets qui ont les moyens nécessaires pour s'assurer de la conduite des condamnés de voir qu'aucune de leurs propositions paraisse susceptible d'être agréée »⁶⁷³.

Les doléances portent aussi sur la question des critères. Prenant acte de la volonté du ministère de la Justice de tenir compte, pour les grâces, non seulement de la conduite en détention mais aussi des circonstances du crime, la circulaire du 19 février 1820 signée par Guizot, alors directeur général de l'administration communale et départementale, demandait aux préfets de mieux caractériser les délits pour lesquels les détenus avaient été condamnés⁶⁷⁴. Cependant, comme le fait remarquer le préfet du Lot-et-Garonne, il ne lui est pas possible de se faire une idée exacte des circonstances du crime avec les seuls renseignements dont il dispose⁶⁷⁵. En réalité, ce sont les procureurs généraux qui détiennent ces informations consignées dans les jugements et arrêts rendus par les juridictions. Le fait d'ajouter des critères autres que celui de la conduite en détention rend donc les préfets incapables d'opérer un choix éclairé car le parquet leur refuse l'accès à ces informations.

Les conséquences du manque de coopération entre les administrations de la Justice et de l'Intérieur peuvent sembler, avec le recul, étonnantes, mais il faut garder à l'esprit

⁶⁷² Lettre du préfet de la Mayenne au ministre de l'Intérieur du 10 mai 1822, AN, F¹⁶ 463.

⁶⁷³ Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 17 septembre 1822, AN, F¹⁶ 463.

⁶⁷⁴ « J'ai remarqué, dans les tableaux envoyés en 1819, que l'on n'avait pas assez mis de soin à caractériser les faits qui avaient motivés les condamnations. À l'égard des vols, par exemple, il est nécessaire de faire connaître s'ils ont été commis avec escalade, fausses clés, violences, etc. » Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 19 février 1820, *Recueil des lettres circulaires et autres actes publics du ministère de l'Intérieur*, Paris, Imprimerie Royale, 1821, t. XX, p. 29-30.

⁶⁷⁵ « J'aurai bien désiré répondre de manière plus satisfaisante au désir qu'exprime la circulaire du 19 février dernier, en caractérisant mieux les faits qui ont donné lieu aux condamnations : mais les extraits des jugements qui accompagnent les détenus à leur arrivée à la maison centrale, et qui sont les seuls documents où l'on puisse prendre les notions susceptibles de bien préciser ce caractère sont en général d'un laconisme qui nous tient privés des renseignements dont nous aurions besoin à ce sujet. » Lettre du préfet du Lot et Garonne au ministre de l'Intérieur du 25 avril 1820, AN, F¹⁶ 463.

que prison et justice forment, au XIX^e siècle, deux mondes séparés et rivaux⁶⁷⁶. En étendant les critères nécessaires pour obtenir une grâce à la question des circonstances de l'infraction et en refusant de communiquer à l'administration pénitentiaire les informations les concernant, le ministère de la Justice s'assure, sur la procédure de l'ordonnance du 6 février 1818, une prééminence impossible à contester. En revenir à une stricte application de l'ordonnance, c'est-à-dire n'accorder les grâces que sur le critère de la bonne conduite, rendrait aux préfets et à l'administration pénitentiaire un rôle plus important puisque celle-ci est la mieux placée pour juger de la conduite en détention.

C'est le raisonnement tenu par le préfet du Calvados, Casimir Guyon de Montlivault, dans une importante lettre du 19 juin 1822 adressée au ministre de l'Intérieur, et où ce fonctionnaire fait part à son supérieur de ses observations sur la manière dont se déroule la coopération entre ses services et ceux du parquet général⁶⁷⁷. Son premier point est de montrer que la lecture que fait de l'ordonnance le procureur général, qui applique les instructions de son ministre, est contraire à la lettre et à l'esprit de l'ordonnance. L'interprétation du ministère de la Justice ruine le bénéfice que l'on peut attendre de l'ordonnance en excluant par avance certains détenus de l'espoir d'obtenir une grâce. Montlivault souligne également que la multiplication des critères rend sa propre présentation « illusoire » puisqu'il n'est à même que de témoigner de la conduite des condamnés en détention⁶⁷⁸.

Le ministre de l'Intérieur tente de défendre les prérogatives de son administration en écrivant à son collègue de la Justice la lettre suivante le 22 juillet 1822 :

Plusieurs préfets m'ont adressé les années précédentes des représentations sur ce que les grâces étaient souvent le privilège d'individus auxquels l'article 2 de l'ordonnance du 6 février 1818 ne s'appliquait pas puisqu'ils ne s'étaient pas fait particulièrement remarquer

⁶⁷⁶ C. CARLIER, *Histoire du personnel des prisons françaises du XVIII^e siècle à nos jours*, op.cit. ; C. CARLIER, « La balance et la clef. Histoire du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice », art. cit. ; C. CARLIER, « Les origines lointaines et proches du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice. », art.cit.

⁶⁷⁷ « Sachant que le travail des grâces en faveur des détenus se fait de concert entre Votre Excellence et Monseigneur le garde des Sceaux, et que Sa Grandeur doit consulter à cet égard MM. les procureurs généraux, j'ai eu toujours soin, en ce qui me concerne, de l'entendre avec M. le procureur général près la cour royale de Caen, afin de faire accorder autant que possible, ma présentation avec les renseignements que ce magistrat est dans le cas de transmettre sur le compte des divers détenus. Mais la manière dont M. le procureur général entend l'ordonnance du 6 février diffère beaucoup de la mienne et cette différence paraît préjudiciable aux détenus que je présente et rend en quelque sorte ma présentation illusoire. Je crois devoir vous en donner connaissance pour que vous appréciiez les motifs sur lesquels elle repose et que vous y ayez tels égards que vous jugerez convenable. » Lettre du préfet du Calvados au ministre de l'Intérieur du 19 juin 1822, AN, F¹⁶ 463.

⁶⁷⁸ « M. le procureur général, dans ses observations sur chacun des détenus désignés pour être présentés, a égard presque exclusivement à l'objet de la condamnation, aux motifs qui ont pu l'atténuer, aux circonstances qui l'ont amenée, à la moralité de l'individu avant et au moment de son crime, à tous les antécédents pour ou contre les détenus, mais il ne prend qu'en considération secondaire la bonne conduite pendant la détention, l'assiduité au travail, objet spécial que me paraît avoir en vue l'ordonnance du 6 février. Car cette ordonnance étant une œuvre de miséricorde, une consolation donnée au repentir, on détruirait nécessairement tout espoir dans ces hommes coupables, si leur amendement et leur bonne conduite n'obtenaient point la récompense promise, dont la réalisation éloignée n'est due qu'aux efforts constants qu'ils font pour la mériter; que resterait-il en effet à l'homme condamné à vie, si ce n'est le désespoir et la persévérance dans les dispositions criminelles, si une excellente conduite et un repentir évident n'apportaient enfin un adoucissement à son sort ? Il serait facile d'étendre ce raisonnement et de démontrer que les sages dispositions de l'ordonnance royale du 6 février ne peuvent être interprétées que sous le rapport de la bonne conduite et l'assiduité aux travaux des détenus qu'elle concerne pendant la durée de leur détention. » *Ibid.*

*par leur bonne conduite et leur assiduité au travail. Leur avis est que des faveurs accordées sur des motifs antérieurs à la condamnation et différents de ceux qu'admet l'ordonnance, loin de produire l'effet qu'on devrait s'en promettre, deviendraient une cause de découragement pour les détenus.*⁶⁷⁹

Le ministère de l'Intérieur et certains préfets se placent dans la logique de l'ordonnance, qui est de permettre à tout détenu dont la conduite en détention laisse supposer le repentir de pouvoir bénéficier d'une mesure de clémence. Pour le ministère de la Justice, en revanche, il s'agit plutôt de distribuer, à l'occasion de la fête du roi, un nombre élargi de grâces accordées selon des critères qui sont les mêmes que pour les grâces ordinaires. Cette interprétation réduit la portée de la fonction pénitentiaire de ces grâces : le discours sur le repentir en détention est invalidé si certains détenus ont la certitude qu'ils ne seront jamais éligibles aux grâces.

L'application de l'ordonnance par le ministère de la Justice rapproche les grâces de l'ordonnance de la conclusion que Legraverend avait rédigée pour le rapport signé par Dambray à l'occasion des grâces pour le mariage du duc de Berry⁶⁸⁰. La doctrine développée alors par Legraverend implique que les grâces accordées lors des occasions solennelles ne soient que la multiplication de grâces ordinaires. C'est dans ce cadre que l'ordonnance du 6 février 1818 est fermement maintenue dans ses premières applications. Pour le ministère de la Justice, il n'est pas question de créer une catégorie de grâces particulières dont le seul critère serait la conduite en détention. La question de la bonne conduite en détention n'est pas ignorée, mais le ministère de la Justice considère que ce critère ne concerne que la proposition de grâce, et non la grâce elle-même. Les préfets et l'administration pénitentiaire voient alors leur rôle réduit à proposer des détenus qui se sont bien conduits en détention, tandis que la direction des affaires criminelles et des grâces, instruite par les procureurs généraux qui ont accès au dossier judiciaire du condamné, peut statuer en fonction des critères habituels de la grâce qui imposent de tenir compte de tout ce que l'on peut connaître de la personnalité du délinquant.

Les motivations du ministère de la Justice pour agir ainsi sont d'abord la nécessité de ne pas compromettre l'autorité des tribunaux : il s'agit aussi de ne pas affaiblir la répression des crimes par une politique de clémence trop généreuse. À cette explication, constamment mise en avant dans les différents rapports rédigés par le ministre de la Justice, s'en ajoute à l'évidence une seconde : garder intactes les prérogatives du ministère de la Justice. Dans le cas de la grâce pénitentiaire, et en l'absence d'inspecteurs spécifiquement affectés à cette tâche comme dans le modèle prôné par La Rochefoucauld-

⁶⁷⁹ Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice 22 juillet 1822, AN, F¹⁶ 463.

⁶⁸⁰ « Il est très simple que le Roi, usant du droit que la Constitution lui donne, fasse jouir des bienfaits de sa clémence tous ceux qu'il en jugera dignes, et même qu'à l'occasion d'un événement heureux, qui intéresse la nation entière, autant que la famille royale, il use du droit de grâce avec plus de munificence que dans des circonstances ordinaires ; mais il serait conforme aux principes que [...] les grâces lui fussent proposées dans les formes ordinaires ». Rapport du ministre de la Justice au roi du 16 mai 1816, AN BB³⁰ 480.

Liancourt, l'administration des prisons est la mieux placée pour juger de la conduite des détenus : l'information trimestrielle à destination du procureur général, prévue par l'article 1^{er} de l'ordonnance, ne semble guère suffisante pour permettre à l'administration de la Justice de porter une appréciation fiable sur chaque prisonnier. Prendre en considération la conduite antérieure du condamné et les circonstances du crime permet à la Justice, qui dispose de tous les renseignements nécessaires grâce aux archives des parquets, de justifier facilement le retrait de certains noms proposés par l'Intérieur de la liste des graciés : le ministre de la Justice garde ainsi le dernier mot sur le choix final.

Le ministère de l'Intérieur, quant à lui, partage avec celui de la Justice la crainte d'affaiblir la répression. Les préventions d'un Creuzé de Lesser à l'égard d'une politique trop généreuse de la grâce sont également vives au sein du corps préfectoral. Cependant, cette administration se trouve dans une position différente de celle de la Justice. Non seulement le ministère de l'Intérieur se voit en quelque sorte désavoué lorsqu'un grand nombre des propositions qu'il transmet au département de la Justice sont écartées, mais il doit aussi gérer les conséquences de cette application de l'ordonnance en décalage avec le discours d'édification morale. En 1821, les ouvrages de Jussieu et Achard-James sont distribués dans les prisons alors que, dans le même temps, certains départements et certaines prisons ne se voient accorder aucune grâce. La déception qui accompagne un tel écart provoque des remous dans la population carcérale et l'ordonnance du 6 février 1818, dont on attendait qu'elle aide à maintenir l'ordre dans les établissements pénitentiaires, provoque parfois l'effet inverse.

Ces questions sont centrales pour expliquer les positions des préfets, même ceux qui sont le plus favorables à la grâce pénitentiaire. Le raisonnement de Guyon de Montlivault n'est pas tant un plaidoyer en faveur de la réforme pénitentiaire, comme le sont les écrits de La Rochefoucauld-Liancourt, qu'une réflexion axée sur le texte même de l'ordonnance : si on adopte le principe de la grâce pénitentiaire, il faut l'appliquer jusqu'au bout, sinon on en perd les avantages et on n'en conserve que les inconvénients. Les préfets sont en première ligne pour affronter les réactions négatives des prisonniers à la contradiction entre les promesses et la réalité : cela explique que, même convaincus de la nécessité de maintenir intacte la répression des infractions, ils ne peuvent souscrire totalement à la fermeté imposée par la direction des affaires criminelles et des grâces.

Conclusion du chapitre 2

L'ordonnance du 6 février 1818 a modernisé la grâce solennelle traditionnelle en la mettant au service d'un objectif pénitentiaire entièrement nouveau : favoriser l'effet de la peine de détention sur l'amendement du détenu en récompensant les efforts que celui-ci accomplit sur la voie du bien. Cependant, aussi importante qu'une loi ou un règlement est la manière dont ces textes sont appliqués : et cette maxime, sans doute valable dans tous les domaines du droit, l'est particulièrement pour la grâce. Le contraste est saisissant entre les intentions généreuses affichées par l'ordonnance du 6 février 1818 et le nombre réduit de grâces accordées lors de la fête du roi du 25 août 1818 et des années suivantes. Le préambule de l'ordonnance paraissait indiquer que tout détenu sincèrement repent, quelle que soit la gravité de son crime, pourrait bénéficier de la clémence royale : les premières années de l'application de l'ordonnance démontrent que la direction des affaires criminelles et des grâces se refuse à adopter cette logique.

Dans un premier temps, les départements de l'Intérieur et de la Justice coopèrent pour permettre aux instructions du ministère de l'Intérieur de septembre 1817 de devenir une ordonnance royale qui ajoute une dimension solennelle aux grâces pénitentiaires initialement envisagées. Au moment des premières applications, en revanche, les critiques des préfets sont relayées par le ministère de l'Intérieur auprès du ministère de la Justice, qui leur oppose une fermeté sans faille. La question de fond – l'exécution de la peine est-elle du domaine de l'administration pénitentiaire ou de celui de l'administration de la Justice – se double d'une rivalité féroce entre deux départements déterminés à défendre ce qu'ils considèrent comme leurs prérogatives exclusives. Les préfets n'ont, sans doute, pas une position homogène sur la question de des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 : certains expriment, vis-à-vis, de la clémence, une méfiance largement aussi prononcée que celle de la direction des affaires criminelles et des grâces. Cependant, quel que soit leur point de vue, tous se trouvent dans la même situation inconfortable de voir refuser par le ministère de la Justice la mesure de clémence qu'ils ont sollicitée pour certains détenus. Une telle situation pose un problème redoutable pour la gestion de l'ordre. Perçu par certains préfets dès l'expérimentation de 1817 et réaffirmé en 1818 par les instructions du ministère de l'Intérieur, l'avantage que la grâce pénitentiaire peut apporter à la discipline en incitant les détenus à bien se comporter se transforme en grave inconvénient lorsque les promesses de réductions de peine ne sont pas tenues : les révoltes qui accompagnent l'annonce décevante des premières grâces dans certains établissements pénitentiaires en témoignent et incitent à tenir secrètes la listes des propositions formulées par l'administration des prisons.

Certains préfets et l'administration centrale du ministère de l'Intérieur demandent que les dispositions de l'ordonnance soient mieux respectées. Alors que le texte de

L'ordonnance du 6 février 1818 ne retient que deux critères pour sélectionner les détenus dignes d'une récompense, la conduite en détention et l'assiduité au travail, la direction des affaires criminelles et des grâces entend tenir également compte de la conduite avant la détention, de la nature de l'infraction et des éléments de personnalité tels qu'ils sont apparus lors de la phase d'instruction et de procès. Cependant, malgré les demandes répétées des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, la direction des affaires criminelles et des grâces demeure intransigeante. Les préfets ne manquent pas de signaler un autre problème : l'annonce solennelle des grâces, pourtant vue comme un moment important pour servir, par l'exemple, à la moralisation de l'ensemble des détenus, est souvent compromise par la négligence de l'administration de la Justice qui omet de prévenir les préfets et la direction des prisons de l'identité des détenus graciés.

L'ordonnance du 6 février 1818 donne le sentiment d'avoir permis à l'administration du ministère de la Justice de donner satisfaction à celle de l'Intérieur et au roi tout en conservant la mainmise sur l'ensemble du processus. Le ministère de l'Intérieur, qui voulait faire l'essai des grâces pénitentiaires par ses instructions de 1817, voit celles-ci consacrées par l'ordonnance du 6 février 1818. Louis XVIII, à la recherche de mesures symboliques qui lui permettent d'inscrire son règne dans la continuité de celui de Louis XVI, voit les grâces solennelles, écartées en 1816, renaître avec la même ordonnance. Pour autant, le ministère de la Justice, qui a conservé la mainmise sur la procédure, impose une application restrictive des dispositions de l'ordonnance qui crée un décalage entre le discours emphatique qui accompagne la diffusion du texte adopté le 6 mai 1818 et son effet réel : lors de la fête du roi, le 25 août 1818, seules 490 mesures de grâce sur un total d'environ 30 000 détenus sont accordées.

Cependant, que se serait-il passé si, à partir de 1818, plusieurs milliers de grâces avaient réellement été accordées chaque année à l'occasion de la Saint Louis ? La défiance envers la clémence, déjà sensible à cette époque, en aurait pu être rapidement décuplée et, passé le bref moment de l'enthousiasme philanthropique des années 1819 et 1820, les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 auraient probablement été rapidement compromises. L'application prudente qui est faite de l'ordonnance du 6 février 1818 par le premier directeur des affaires criminelles et des grâces, Jean-Marie Emmanuel Legraverend, est sans doute une des raisons qui ont permis à l'ordonnance du 6 février 1818 de subsister au-delà du règne de Louis XVIII.

Conclusion du Titre I

Durant le temps qui s'écoule entre le rétablissement du droit de grâce le 4 août 1802 (16 thermidor an X) et l'ordonnance du 6 février 1818, l'administration du ministère de la Justice, qui se structure pendant la même période, accumule une expérience importante dans le domaine de la grâce, appuyée d'abord sur les dizaines de milliers de dossiers de grâces individuelles instruits chaque année, et sur les différents épisodes de grâces accordées en nombre à des détenus entre 1802 et 1816.

Cette expérience est d'abord celle de la division criminelle devenue direction des affaires criminelles et des grâces et de l'homme qui est à sa tête de 1813 à 1822 : Jean-Marie Emmanuel Legraverend. Le directeur tire de ses années de pratique plusieurs enseignements, qui ne sont pas toujours explicités ou qui ne le sont que partiellement. Cependant, l'étude de la manière dont l'ordonnance du 6 février 1818 est appliquée ainsi que des différents épisodes qui l'ont précédée permet de voir se dégager trois idées importantes.

Tout d'abord, la grâce est, à la différence de l'amnistie, personnelle. L'administration du ministère de la Justice a expérimenté, entre 1811 et 1813 à l'occasion des grâces envisagées en Hollande, la possibilité d'examiner des dossiers de grâce en très grand nombre sans perdre de vue cet aspect essentiel : autrement dit, elle a constaté lors de cette expérience que la grâce pouvait être à la fois collective et personnelle, et elle a considéré qu'il faudrait qu'il en soit ainsi également au moment d'appliquer l'ordonnance du 6 février 1818. Un examen commun de multiples dossiers individuels conduit certes à des comparaisons : il est logique, pour des raisons d'équité, que les différents cas soient jugés les uns par rapport aux autres. Toutefois, ces comparaisons se fondent sur des considérations multiples : conduite avant et après la détention, nature des faits reprochés, personnalité du délinquant. La doctrine développée par Legraverend suggère que l'on ne saurait s'attacher à un seul critère, comme la sévérité de la condamnation initiale ou la conduite en détention, et négliger tous les autres : il faut nécessairement, si des critères se dégagent d'un examen en commun de plusieurs dossiers, que ces critères soient suffisamment multiples et divers pour saisir la complexité de chaque cas.

Le deuxième enseignement tiré de l'expérience de la direction des affaires criminelles et des grâces est un principe de prudence. La clémence comporte un risque : celle de remettre en cause les décisions de justice et d'affaiblir la répression pénale. L'expérience de 1811 à 1813 en Hollande a montré avec quelle circonspection les autorités envisageaient des mesures de libération accordées en nombre en une seule fois, et cela alors que la surpopulation des prisons de Hollande exigeait qu'une telle mesure soit prise rapidement. Le même principe se manifeste au moment d'appliquer l'ordonnance du 6

février 1818 : le nombre de détenus proposés par l'administration des prisons est drastiquement réduit par le ministère de la Justice.

Un troisième élément important se dégage de l'épisode des grâces solennelles envisagées pour le mariage du duc de Berry : seuls les fonctionnaires du ministère de la Justice, en lien avec les magistrats du parquet, disposent des informations et la compétence nécessaires pour juger de la pertinence d'une mesure de clémence, et il est impensable d'en confier l'examen à d'autres. Ce principe explique la fermeté de la réponse du ministère de la Justice face aux protestations des préfets et du ministère de l'Intérieur.

La grâce est donc personnelle, doit être accordée avec prudence et uniquement en suivant l'avis des experts qui dépendent de son administration : moyennant le respect de ces principes, la direction des affaires criminelles et des grâces ne s'oppose pas à l'idée qu'une grâce puisse servir un but utilitaire. L'exemple des grâces de l'arrêté du 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803) a déjà démontré, dans un domaine particulier, que la grâce pouvait soutenir l'effort de guerre en sélectionnant les déserteurs les plus méritants pour les renvoyer au combat. En 1811, au moment du rattachement de la Hollande à la France, il s'agit de lutter contre la surpopulation dans les établissements pénitentiaires. L'administration du ministère de la Justice ne s'oppose pas à cet usage mais rejette toute mesure de libération uniforme : pour mettre en œuvre le principe d'une grâce qui doit être personnalisée, elle impose un examen individuel des dossiers des condamnés si long qu'il empêche les mesures de clémence d'être accordées à temps.

Dans le cadre de la grâce pénitentiaire, la direction des affaires criminelles et des grâces considère sans doute comme un but louable le fait que clémence puisse jouer un rôle dans l'amendement des prisonniers détenus. Cependant, les enseignements que la direction des affaires criminelles et des grâces tire de sa pratique empêchent de mettre véritablement en œuvre le modèle de la grâce pénitentiaire défendu par La Rochefoucauld-Liancourt. Alors que, dans ce modèle, la grâce pénitentiaire ne doit tenir compte que de la conduite en détention et soutenir le plus possible un grand nombre de condamnés, le caractère personnel de la grâce impose de tenir compte de nombreux autres critères et de se limiter fortement dans le nombre des mesures accordées. De même, alors que le modèle suppose qu'une confiance totale soit laissée aux administrateurs de la prison dans le choix des prisonniers à récompenser, le ministère de la Justice estime être le seul à même de déterminer quel détenu peut recevoir une mesure de clémence.

Les différences entre le modèle de la Rochefoucauld-Liancourt et la réalité de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818 expliquent pourquoi celle-ci, aussi fortement marquée soit-elle par les idées généreuses développées à ce moment-là, ne peut pas être considérée comme le seul produit de la philanthropie de la Restauration. Les grâces accordées à l'occasion de la fête du roi, le 25 août, ont un caractère beaucoup plus prudent et limité que ce que la seule lecture du texte de l'ordonnance pourrait laisser penser. Or, à une époque où, comme cela est sensible dans la correspondance de certains

préfets, la clémence est regardée avec une certaine suspicion, cette prudence est un gage de continuité.

En effet, les grâces instituées par l'ordonnance du 6 février 1818 ne s'éteignent pas avec la mort de Louis XVIII ni même avec le changement de régime constitutionnel qui suit l'abdication du roi Charles X. Si l'ordonnance survit remarquablement au déclin de l'esprit philanthropique des débuts de la Restauration, c'est parce l'administration du ministère de la Justice a démontré qu'elle est capable de maîtriser le nombre des mesures de clémence.

TITRE II. LE REGIME ET LA FONCTION DES GRÂCES COLLECTIVES

Au cours du XIX^e siècle, les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 deviennent progressivement, dans le vocabulaire commun, « les grâces collectives ». À partir de la monarchie de Juillet, des termes comme « grâces collectives », « grâces annuelles » ou « grâces générales » sont courants dans la langue administrative pour désigner les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818. Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, l'expression « grâces collectives », généralisée dans les publications officielles, prend le pas sur les deux autres. Les juristes, avec un léger décalage par rapport à l'administration, adoptent également cette formule et, sous la Troisième République, l'appellation « grâces collectives » est devenu la manière ordinaire de désigner les grâces issues de l'ordonnance du 6 février 1818.

Cette évolution du vocabulaire est révélatrice d'une évolution de fond. La référence à l'ordonnance du 6 février 1818 s'éloigne progressivement : la mention de l'ordonnance devient de plus en plus rare. À partir des années 1880, les grâces ne sont plus accordées « en exécution » ou « en application de l'ordonnance du 6 février 1818 », mais « suivant l'usage » et sans référence à un texte particulier. Au moment de la victoire des idées républicaines, il est probable qu'il ne semble plus très opportun de citer une ordonnance royale de la Restauration : cependant, cette évolution a commencé bien avant la période républicaine. Les juristes de la fin du XIX^e siècle rappellent que les grâces collectives ont été instituées en France par l'ordonnance du 6 février 1818 mais celle-ci est présentée comme une référence historique et non comme un texte dont les dispositions seraient encore appliquées.

Avec l'éloignement de la référence à l'ordonnance du 6 février 1818 apparaît un autre phénomène : l'idée que les grâces collectives, puisqu'elles sont désignées par une expression spécifique, forment une catégorie de grâces à part. S'il y a des grâces « collectives », c'est à contrario qu'il y a des grâces individuelles. Sans doute, dès les premières années de l'ordonnance du 6 février 1818, il était apparent que les grâces rendues selon ses dispositions possèdent des caractéristiques qui leur sont propres : néanmoins, ce n'est pas la même chose de considérer que ces différences sont liées à l'application d'une ordonnance ou découlent d'une distinction aussi générale que l'opposition entre « collectif » et « individuel ». Dans le second cas, la différence entre les deux types de grâces est vue comme une distinction de nature, et non comme la seule conséquence de l'application d'un texte.

Petit à petit, la notion de grâce collective est associée à tout type de grâces solennelles rendues en nombre en faveur de prisonniers. Cette assimilation progresse au cours du temps. Sous la Restauration, les grâces annuelles de l'ordonnance du 6 février

1818 sont nettement distinguées, y compris sur le plan procédural, des autres grâces solennelles rendues à l'occasion d'un mariage ou d'un sacre. Sous la monarchie de Juillet, la distinction se brouille, et à partir du Second Empire, les grâces des occasions solennelles, comme le baptême du prince héritier, sont accordées dans les formes issues de l'ordonnance du 6 février 1818. Sous la Troisième République, la grâce collective est si bien assimilée à toute forme de grâce solennelle qu'il est courant de désigner ainsi les grâces des sacres et des baptêmes sous l'Ancien Régime, et ce alors même que l'expression « grâces collectives » n'était pas employée avant le XIX^e siècle.

Le caractère solennel de ces grâces, même s'il retient particulièrement l'attention sous la Troisième République, n'est pas le plus important : l'ordonnance du 6 février 1818 met explicitement la solennité du jour où sont annoncées les grâces au service de leur objectif pénitentiaire. Les grâces collectives poursuivent un objectif pénitentiaire, car elles visent à récompenser le prisonnier amendé par la détention. Cependant, comme cela a été souligné par certains préfets dès septembre 1817, les remises de peine accordées aux détenus en raison de leur bonne conduite peuvent également contribuer au maintien de l'ordre dans les établissements pénitentiaires, puisque les détenus ont intérêt à respecter la discipline dans l'espoir de voir leur bonne conduite récompensée. Des mesures de libération anticipée peuvent peut-être également servir à réguler le nombre de détenus dans les prisons. Ces usages possibles des grâces collectives servent incontestablement à la gestion des établissements pénitentiaires, mais ils ne visent pas à l'amendement du détenu au sens strict.

De plus, même lorsqu'elle affiche des objectifs spécifiques, la grâce ne se laisse pas facilement enfermer dans un usage unique. Dans les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818, on a pu constater que les grâces collectives ont permis d'accorder des mesures de clémence aux condamnés de la loi sur les cris séditieux. La possibilité d'utiliser les grâces collectives dans une perspective de réconciliation politique ne peut être écartée. Les détenus politiques sont-ils jugés dignes de clémence selon les mêmes critères que les condamnés de droit commun ? Est-ce toujours une logique d'amendement par la prison qui prévaut dans leur cas ?

Il convient, lorsqu'on s'interroge sur le caractère pénitentiaire des grâces collectives, d'envisager non seulement leurs objectifs pénitentiaires affichés, mais également les aspects qui ne sont pas revendiqués. Pour mieux appréhender ces différents aspects, il faut recourir à la notion, présentée en Introduction, de « fonction pénitentiaire ». Pour rappel, la fonction pénitentiaire de la grâce collective se distingue de ses objectifs affichés par le fait qu'elle ne désigne pas un idéal poursuivi mais un rôle effectivement rempli au sein du système pénitentiaire. Il devient alors possible de mesurer si les divers usages des grâces collectives entravent sa fonction pénitentiaire et, à l'aide de ce constat, d'évaluer l'effet de la grâce collective sur le système pénitentiaire tout entier.

Ces questionnements sur l'objectif, la fonction et les usages des grâces collectives peuvent difficilement être présentés, comme dans la première sous-partie, en distinguant le moment de la genèse d'un texte normatif puis la phase de son application. Aucun texte, en effet, ne vient remplacer l'ordonnance du 6 février 1818 : la modification des règles qui s'appliquent aux grâces collectives s'effectue essentiellement par le biais de circulaires et d'instructions ministérielles. L'élaboration d'un véritable régime des grâces collectives qui va bien au-delà de ce que prescrivait l'ordonnance du 6 février 1818 est un processus essentiellement pratique où la production des normes ne se distingue pas du moment de leur application.

Il faut donc opérer une distinction entre d'une part les objectifs affichés des grâces collectives, autour desquels s'organise pour l'essentiel leur régime, et d'autre part la notion plus globale de fonction pénitentiaire de ces grâces, évaluée en regard de tous leurs usages. Le recours à des sources autres que les seules archives administratives, telles que des statistiques ou des témoignages, s'avère pertinent pour ce deuxième aspect.

Parallèlement à leur transition vers la catégorie de « grâces collectives », les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 connaissent une évolution importante des règles qui leur sont appliquées jusqu'à ce que se constitue un véritable « régime des grâces collectives » au service de leur objectif pénitentiaire et de leur caractère solennel (chapitre 3). Cependant, les grâces collectives cumulent cet objectif avec d'autres usages qui peuvent se situer en dehors de préoccupations strictement pénitentiaires. Il convient donc de porter un jugement global sur la fonction pénitentiaire des grâces collectives (chapitre 4).

Chapitre 3. La constitution d'un régime propre aux grâces collectives

Au cours des décennies qui suivent leur création, les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 connaissent de profondes évolutions. Les différents régimes constitutionnels modifient la date à laquelle elles sont annoncées et, parfois, multiplient les occasions solennelles pour les accorder. Les changements touchent également les bénéficiaires de ces grâces, la répartition des compétences entre les différentes autorités et la nature des critères qui doivent être utilisés pour juger de la pertinence des mesures de clémence ; enfin, des conditions qui n'étaient pas prévues par l'ordonnance du 6 février 1818 sont progressivement introduites.

Nombre de ces nouvelles règles renforcent et systématisent les choix faits par le ministère de Justice lors des premières applications de l'ordonnance du 6 février 1818. Ainsi, l'importance accordée par la direction des affaires criminelles et des grâces au temps de détention déjà effectué par le détenu dans les années 1818 à 1822 donne naissance à une règle précise sur la fraction de la peine qui doit déjà avoir été effectuée avant qu'un détenu soit proposé pour une grâce. De même, le choix des critères pour accorder une grâce, qui ne se limite pas à ceux qui sont cités par l'ordonnance, donne naissance à une distinction importante entre critère de proposition et critères d'attribution des grâces. À partir d'un noyau initial constitué des règles énoncées par l'ordonnance du 6 février 1818 s'élabore un régime spécifique tandis qu'en parallèle émerge l'expression « grâces collectives » : on assiste ainsi à la constitution progressive d'un véritable régime propre aux grâces collectives.

La notion de « régime des grâces collectives » appelle cependant certaines observations préliminaires. Tout d'abord, le droit de grâce en général, tant individuel que collectif, est traditionnellement peu réglementé. La norme constitutionnelle est, sauf exception, laconique⁶⁸¹. La jurisprudence entérine le plus souvent les solutions traditionnelles ou nées de la pratique. Les normes qui régissent les aspects concrets de l'exercice du droit de grâce procèdent essentiellement de l'administration du ministère de la Justice, à qui la procédure de la grâce est confiée par la tradition⁶⁸². Cependant, au contraire de la grâce individuelle dont l'application ne dépend que du ministre de la Justice et du chef de l'État, la grâce collective suppose une coopération avec une administration pénitentiaire qui, avant 1911, dépend du ministère de l'Intérieur. Un ensemble de

⁶⁸¹ Sur les sept textes constitutionnels qui reconnaissent le droit de grâce au chef de l'État entre 1802 et 1875, seul deux, le Sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X (4 août 1802) et la constitution républicaine du 4 novembre 1848, donnent quelques éléments sur la procédure qui doit être suivie en la matière.

⁶⁸² C'est une tradition qui remonte aux temps les plus anciens. On peut rappeler le rôle du Chancelier sous l'Ancien Régime. R. ABAD, « Les lettres de clémence de Grande Chancellerie au XVIII^e siècle », *Annuaire-Bulletin de la Société de l'histoire de France*, 2008 ; B. BARBICHE, *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, Paris, Presses Universitaires de France, 2012, p. 153-172.

procédures communes est donc nécessaire. Le régime spécifique de la grâce collective touche essentiellement aux règles de forme et de fond qui sont prescrites pour l'établissement et la transmission des listes de propositions annuelles : tout ce qui concerne le pouvoir de faire grâce lui-même, ainsi que l'étendue du droit de grâce, ses conditions d'exercice, ses modalités et ses effets demeure commun aux grâces individuelles et collectives⁶⁸³.

Entièrement bâti par l'administration, le régime des grâces collectives procède uniquement de règlements ou de circulaires. L'ordonnance du 6 février 1818 elle-même, n'a pas la valeur d'une loi, mais d'un règlement⁶⁸⁴. Parmi les textes qui, après l'ordonnance du 6 février 1818, organisent la procédure des grâces collectives, rares sont ceux qui, comme l'ordonnance du 6 juillet 1834 pour les détenus des colonies ou le règlement du ministère de la Marine du 21 novembre 1835, sont de nature réglementaire. La production des normes en la matière repose, pour l'essentiel, sur des circulaires et instructions. La circulaire était déjà prévue par l'article 14 de la loi des 27 avril – 25 mai 1791 : « [les ministres] rédigent, pour leurs subordonnés, toutes les instructions et circulaires nécessaires pour l'exécution des lois et la régularité de l'administration »⁶⁸⁵. La forme et la fonction de la circulaire est, comme la grâce, issue de la pratique⁶⁸⁶. Les circulaires ne sont certes pas toutes créatrices de normes : les circulaires qui sont envoyées chaque année pour l'exécution de l'ordonnance du 6 février 1818 se contentent, la plupart du temps, de rappeler les règles déjà connues de la procédure. Cependant, certaines de ces circulaires précisent ou modifient les règles de manière significative. Ainsi, la date ou les grâces doivent être accordées, fixée au 25 août par l'ordonnance de 1818, est modifiée par une simple circulaire lors de l'installation de chaque nouveau régime politique. Des circulaires permettent également d'accorder des grâces pénitentiaires supplémentaires, sur le modèle de l'ordonnance de 1818, pour fêter un événement exceptionnel. Enfin, les nombreuses nouveautés introduites dans le régime de la grâce collective le sont également par un ensemble d'instructions et de circulaires.

⁶⁸³ Les procédures requises pour les grâces collectives s'insèrent dans le régime de la grâce en général : en effet, toutes les règles qui s'appliquent aux grâces individuelles s'appliquent également aux grâces collectives, à l'exception de celles, très succinctes, qui concernent les recours en grâce proprement dits qui sont précisément dénués de tout formalisme : « Le recours en grâce n'est soumis à aucune règle de forme ». Les seules règles concernant le recours individuel consistent à déterminer qui est susceptible de disposer d'un « intérêt matériel ou moral » à le former. J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, op. cit., p. 269 et s.

⁶⁸⁴ L'article 14 de la Charte de 1814 reconnaît en effet les ordonnances comme des textes relevant du pouvoir réglementaire du roi : celui-ci peut faire « les règlements et ordonnances nécessaires à l'exécution des lois et à la sûreté de l'État ». Le dernier membre de cette phrase laisse supposer qu'une ordonnance peut être de nature législative si son contenu est en lien avec la sûreté de l'État : le conflit né de l'interprétation de cet article sera une des causes de la chute du régime en 1830. En dehors du cas particulier des textes nécessaires pour assurer « la sûreté de l'État », il n'est pas contesté que la Charte assigne aux ordonnances une portée réglementaire.

⁶⁸⁵ J.-M. de GERANDO, *Institutes du droit administratif français, ou Éléments du code administratif*, Paris, Nève, 1829, t. I, p. 131.

⁶⁸⁶ « En fait, si la Révolution a progressivement réduit le rôle des procédés para-législatifs, la circulaire par la variété de ses utilisations a pu se développer sur son terrain purement organisationnel sans aucune reconnaissance ni contrôle, et ce spontanément, sans décision formalisée qui serait fondatrice du souci de communiquer et d'informer les services. La circulaire est restée en marge de tous débats et de tout enjeu. Finalement, ses caractéristiques sont essentiellement des caractéristiques de fait. » C. DAADOUC, *La circulaire et l'exercice de l'autorité dans l'administration*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Paris X Nanterre, 2000, p. 20.

Il existe également un instrument, réservé au ministère de la Justice, qui permet de compiler les règles concernant les grâces individuelles comme collectives sous une forme précise et ordonnée. Certaines des décisions de la direction des affaires criminelles et des grâces prises à l'occasion de la résolution d'un problème particulier sont en effet érigées en normes qui doivent s'appliquer à tous les cas semblables, et elles sont consignées dans un document intitulé « Répertoire du bureau des grâces »⁶⁸⁷. Ce recueil de décisions de l'administration du ministère de la Justice comprend, outre les références du cas, la formulation d'une règle, sous une forme impersonnelle, qui doit désormais s'appliquer aux situations similaires. Le répertoire apparaît ainsi comme la compilation d'une série de rescrits du ministère de la Justice concernant l'exercice du droit de grâce. Toutefois, le répertoire est avant tout un instrument de travail entre les mains du bureau des grâces qui s'y réfère pour harmoniser ses décisions avec sa jurisprudence antérieure : contrairement aux circulaires, il ne connaît pas de diffusion en dehors des bureaux du ministère de la Justice. On ne peut donc parler, à propos du répertoire, de la production d'une norme juridique ordonnée assimilable à une forme de codification, ce qui supposerait que soit donnée une certaine publicité à ce document. De plus, les règles ne sont pas classées de manière rationnelle par les thèmes et sujets qu'elles concernent, mais sont désignées par un numéro qui correspond à l'ordre dans lequel elles sont entrées dans le répertoire.

La formation du régime des grâces collectives est l'occasion d'observer ce qui pourrait être qualifié de formation coutumière du droit de grâce. La pratique des différentes administrations aboutit à définir un ensemble de normes qui, quoique énoncées dans des règlements administratifs ou des circulaires, semble émaner d'une autorité beaucoup plus haute que celle de l'administration qui le produit. En effet, l'administration, lorsqu'elle réglemente l'exercice du droit de grâce, agit sous le couvert à la fois de la tradition et de la volonté du chef de l'État. L'ordonnance du 6 février 1818 est certes de nature réglementaire, mais elle est signée par le roi. Les circulaires qui annoncent des grâces exceptionnelles à l'occasion d'un événement solennel précisent bien que ces dernières sont prises en exécution de la volonté du chef de l'État et en conformité avec les traditions qu'elles interprètent. Si, donc, il est remarquable de voir un domaine du droit pénal entièrement fixé par des normes administratives, cela s'explique par la nature très particulière du droit de grâce.

Enfin, une dernière caractéristique du régime des grâces collectives doit être soulignée : la phase d'élaboration du régime des grâces collectives ne se distingue pas de celle de sa mise en œuvre. Ce régime, en effet, s'est construit par la pratique et dans le but de répondre aux difficultés posées par l'application de l'ordonnance du 6 février 1818. L'élaboration des règles qui encadrent les grâces collectives se confond le plus souvent

⁶⁸⁷ Malgré toutes les recherches, il n'a pas été possible de retrouver ni dans les Archives nationales, ni auprès des services actuels de la direction des affaires criminelles et des grâces le document correspondant. Le « Répertoire » ne nous est donc connu qu'à travers les extraits qui sont laissés dans les archives en général avec le dossier qui a donné lieu à l'élaboration de la règle : les règles qu'il a été possible d'identifier sont publiées en annexe.

avec le moment de leur emploi. La « constitution » du régime de la grâce collective décrit le mouvement de ce régime qui s'étoffe à mesure qu'il est mis en œuvre.

Le régime des grâces collectives doit permettre de répondre à quelques questions principales : quand et à qui les grâces doivent-elles être accordées ? Par qui ? Suivant quels critères ? La réponse à la première question, qui tient à la modification de la date des grâces collectives et à l'extension de leurs bénéficiaires potentiels, permet d'expliquer le succès de l'expression « grâces collectives » (section 1). La seconde question invite à s'interroger sur l'évolution de la compétence des différentes autorités dans la procédure des grâces collectives (section 2). Enfin, la troisième question porte sur la fixation des critères et des conditions de proposition des grâces collectives (section 3).

Section 1. Modification de leur date et extension de leurs bénéficiaires : des évolutions qui favorisent l'émergence de l'expression « grâces collectives »

À la mort de Louis XVIII, deux changements majeurs interviennent dans le régime des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 : la date à laquelle elles sont accordées est modifiée pour la première fois tandis que la liste de leurs bénéficiaires potentiels s'élargit. Ces évolutions se poursuivent les années suivantes, qu'il s'agisse de la révision de la date des grâces collectives (§1) ou de l'élargissement des types de détenus qui peuvent en bénéficier (§2). De telles modifications ont un effet direct sur la manière de caractériser les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818. Des expressions employées à l'origine, comme celles de « grâces pour la fête du roi », deviennent caduques puisque les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 ne sont plus accordées à l'occasion de cette fête. L'appellation de « grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 », quant à elle, devient en partie problématique quand l'extension des bénéficiaires de ces grâces dans les colonies s'opère par l'adoption d'une nouvelle ordonnance. L'usage d'une expression générique, celle de « grâces collectives », s'impose donc comme une conséquence de ces évolutions (§3).

§ 1. Les modifications de la date des grâces collectives

Le texte de l'ordonnance du 6 février 1818 a fixé la date annuelle des grâces au jour de la Saint-Louis, soit le 25 août. Le respect strict du texte de l'ordonnance implique, outre le fait qu'elles sont annoncées ce jour-là, que ces grâces ne sont accordées qu'une fois l'an. Ce sont ces deux aspects de la règle instituée par le texte de l'ordonnance du 6 février 1818 qui sont remis en cause par les successeurs de Louis XVIII. Tout d'abord, dès l'arrivée de Charles X sur le trône, ce n'est plus la Saint Louis, mais la Saint Charles, le 25 novembre, qui est choisie. Par la suite, chaque nouveau régime modifie la date annuelle des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818. De plus, dès la monarchie de Juillet, des grâces supplémentaires lors d'occasions particulières sont accordées suivant les dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818. Par la suite, d'autres régimes, en particulier le Second Empire, font usage de cette possibilité.

L'étude de l'évolution de la date à laquelle sont accordées les grâces collectives peut suivre l'ordre chronologique de succession des différents régimes constitutionnels, en distinguant l'époque de la monarchie (A) de celle de la république et de l'empire (B).

A. La date des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 sous la monarchie

Si l'ordonnance du 6 février 1818 prévoit que les grâces ne seront accordées qu'une seule fois par an lors d'une occasion solennelle, c'est pour en renforcer l'efficacité pénitentiaire : une multiplication des occasions de clémence risquerait de donner le sentiment aux détenus de devoir plus leur liberté à la chance ou à l'opportunité qu'à leurs efforts pour s'amender. Sous la Restauration, ce principe est observé de manière rigoureuse et les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 ne se confondent pas avec les grâces qui peuvent être accordées lors d'autres occasions solennelles (1). Sous la monarchie de Juillet, en revanche, un glissement s'opère, et les occasions pour accorder les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 se diversifient (2).

1. Grâces de la fête du roi et autres grâces solennelles sous la Restauration

Sous la Restauration, les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 ne sont accordées qu'une fois par an. L'ordonnance du 6 février 1818 a fixé, pour les accorder, un jour à la symbolique très forte. La fête de la Saint-Louis place la clémence du roi Louis XVIII dans la continuité légendaire de Saint-Louis, archétype du roi justicier⁶⁸⁸, en jouant sur l'homonymie entre le roi régnant et son lointain prédécesseur.

Le choix du 25 août s'inscrit dans une politique plus générale de renouvellement des jours de fêtes officiels après le changement de régime constitutionnel. Les fêtes de l'Empire, celles du 15 août et du premier dimanche de novembre, sont supprimées par une ordonnance du 16 juillet 1814⁶⁸⁹. La loi du 19 janvier 1816 crée une nouvelle fête, le 21 janvier, pour le deuil de Louis XVI. La fête de la Saint Louis, quant à elle, est évoquée par une circulaire du ministre de l'Intérieur du 8 août 1814 qui demande de réaffecter les fonds prévus pour les fêtes du 15 août et du premier dimanche de décembre à la célébration de la fête du souverain. « Il n'y eut pas, semble-t-il, d'autre texte officiel fondateur »⁶⁹⁰ concernant cette fête. Les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 sont donc accordées lors d'une journée qui n'est pas érigée légalement en jour de fête officiel. Est-ce là l'effet d'une simple négligence, ou faut-il y voir une intention délibérée ? Les termes de fête « nationale » et « légale » sont nés pendant la Révolution et l'Empire, et il est possible que, sous la Restauration, le régime ait préféré éviter d'associer la fête de la

⁶⁸⁸ Voir le chapitre 2.

⁶⁸⁹ À partir de 1806, deux fêtes civiles sont instituées le 15 août et le 1^{er} dimanche de novembre. « Ce fut semble-t-il Portalis qui eut l'idée de placer la Saint Napoléon le 15 août : d'après lui, puisque sous l'Ancien Régime la Saint Louis était une fête nationale, il fallait que, sous l'Empire, il en allât de même pour la Saint Napoléon ; en la plaçant le jour de la fête de l'Assomption, on lui donnerait plus d'éclat. » J. LALOUETTE, *Jours de fête. Jours fériés et fêtes légales dans la France contemporaine*, Paris, Taillandier, 2010, p. 22.

⁶⁹⁰ *Ibid.*, p. 26.

Saint-Louis à ces notions récentes. Le jour de la fête du roi se caractérise par des actes de générosité privée ou publique : ainsi, « pour la Saint-Louis 1819 à Auxonne fut organisée une quête qui permit de distribuer à “chaque pauvre” des cartes permettant de se procurer quatre livres de pain, une livre de viande et une bouteille de vin »⁶⁹¹.

Parce que la Saint-Louis est une fête à la symbolique particulière, les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 ne sont pas confondues avec les mesures de clémence accordées lors d'autres occasions solennelles. Ainsi, en 1819, Louis XVIII manifeste son désir, « à l'occasion de l'établissement de la Société royale des prisons », d'accorder une grâce au « détenu qui y aurait le plus de droit » dans chaque maison centrale et prison départementale du royaume⁶⁹². Les listes des propositions de grâces pour la fête du Roi ayant déjà été transmises par le ministre de l'Intérieur, celui-ci demande au ministre de la Justice d'y prélever un détenu dans chaque établissement pour le récompenser à cette occasion. Le brouillon de la lettre du ministre de l'Intérieur révèle que le rapport entre cette mesure exceptionnelle et l'application de l'ordonnance du 6 février 1818, adoptée depuis très peu de temps, donne lieu à quelques hésitations⁶⁹³. De fait, le choix des détenus bénéficiaires de ces grâces particulières ne peut pas être tout à fait indépendant de l'attribution des grâces annuelles puisqu'il s'agit de puiser opportunément dans le stock des propositions de grâces déjà à l'étude. L'intention est cependant bien de différencier aussi nettement que possible les grâces accordées le jour de la fête du roi en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818 et la mesure exceptionnelle prise en l'honneur de la Société royale des prisons.

Cette différence se remarque encore davantage lors du baptême du duc de Bordeaux, l'héritier du duc de Berry⁶⁹⁴. L'ordonnance du 7 octobre 1820⁶⁹⁵ qui règle l'organisation de la cérémonie rappelle l'esprit des décrets adoptés à l'occasion du mariage de Napoléon I^{er}. L'article 3 prévoit que quatorze jeunes filles pauvres de Paris seront dotées et que leur mariage sera célébré le jour du baptême. L'article 5 accorde la traditionnelle amnistie militaire pour les déserteurs de terre et de mer. L'article 6, enfin, demande à ce que soit présenté au roi « l'état des individus détenus en vertu de jugements criminels ou correctionnels, qui, en raison des circonstances atténuantes de leurs crimes

⁶⁹¹ *Ibid.*, p. 231.

⁶⁹² Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 6 juillet 1819, AN, F¹⁶ 531.

⁶⁹³ Le brouillon initial de la lettre comprenant en effet la formule suivante : « Cette mesure spéciale qui doit avoir lieu dès à présent, est tout à fait indépendante de celle que votre Excellence s'occupe de préparer pour la solennité du 25 août prochain, en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818 ». La phrase est cependant rayée pour être remplacée par une formule plus neutre : « Il est à désirer que cette mesure soit prompte afin qu'elle produise son effet avant que le travail annuel sur les grâces et les commutations de peine soit publié ». *Ibid.*

⁶⁹⁴ C'est précisément pour « détruire la souche » des Bourbons qu'un ouvrier bonapartiste, Pierre Louis Louvel, poignarde le duc de Berry à la sortie de l'opéra dans la nuit du 13 février 1820. L'annonce, après la mort du duc, de la grossesse de la duchesse de Berry et la naissance du duc de Bordeaux, surnommé « l'enfant du miracle », est un événement d'une importance capitale pour la dynastie des Bourbons.

⁶⁹⁵ Ordonnance concernant les cérémonies du baptême de SAR M. le duc de Bordeaux, les actes de clémence et les grâces qui auront lieu à cette occasion, 7 octobre 1820, Bull. lois, 7^e série, t. XI, n° 405, p. 633.

ou délits, ou de leur bonne conduite depuis leur condamnation, auraient des titres à notre clémence »⁶⁹⁶.

Cette ordonnance se distingue nettement de celle du 6 février 1818. C'est le baptême, et non l'attitude des condamnés, qui est présenté comme la cause première de la clémence royale. De plus, les motifs pour les accorder révèlent que les grâces de l'ordonnance du 7 octobre 1820 ne poursuivent pas exclusivement un objectif pénitentiaire. Le premier de ces motifs tient aux « circonstances atténuantes » des infractions commises par les condamnés. En dehors des cas, très limités, où le Code pénal de 1810 reconnaît la possibilité de circonstances atténuantes, le mécanisme de la grâce est à cette date le seul qui permet de prendre en compte certaines circonstances particulières de l'infraction pour envisager une atténuation de la peine⁶⁹⁷ : le rôle de la grâce en cette matière ne s'effacera que progressivement à la suite des lois du 25 juin 1824 et du 28 avril 1832 qui élargissent progressivement la possibilité de prendre en compte les circonstances atténuantes quelle que soit la nature de l'infraction⁶⁹⁸. La grâce est donc prise, dans le premier motif de l'ordonnance du 7 octobre 1820, dans sa fonction la plus traditionnelle, la fonction judiciaire⁶⁹⁹. Le second motif cité par l'ordonnance du 7 octobre 1820 est plus proche de ceux invoqués par l'ordonnance du 6 février 1818 puisqu'il est question de la « bonne conduite » des détenus depuis leur condamnation. Toutefois, contrairement à l'ordonnance du 6 février 1818, il n'est nullement précisé que cette bonne conduite doit être la marque d'un repentir du prisonnier provoqué par la prison elle-même. La conduite du condamné avant comme après la condamnation fait partie des critères traditionnels de la grâce parce qu'elle est considérée comme révélatrice de la personnalité du délinquant. La distinction entre les deux textes apparaît donc clairement : les critères évoqués par l'ordonnance du 7 octobre 1820 permettent de porter sur les listes de grâce des détenus qui ne pourraient être retenus en vertu de ceux de l'ordonnance du 6 février 1818.

Après la mort de Louis XVIII, la date à laquelle les grâces sont accordées en application de l'ordonnance du 6 février 1818 est modifiée pour la première fois. Le 10

⁶⁹⁶ *Ibid.*

⁶⁹⁷ Sous la Restauration, la grâce est encore un instrument couramment utilisé pour tempérer les peines jugées excessives par rapport à certaines circonstances de l'infraction, et les magistrats du siège pouvaient faire connaître leur sentiment concernant la grâce du condamné par une lettre adressée à la Chancellerie. En revanche, « en aucun cas, le tribunal ou la cour qui a prononcé la condamnation ne peut, par délibération spéciale, recommander le condamné à la bienveillance du chef de l'État ». J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne, op. cit.*, p. 273.

⁶⁹⁸ J. OLIVAUX, B. LUDE, S. DROMSON, « Les circonstances aggravantes et atténuantes des personnes particulièrement vulnérables du XVI^e siècle à nos jours. », in : Y. JEANCLOS (dir.), *Séminaires d'histoire du droit pénal, Université Robert Schuman - Strasbourg III. Publication n° 5.*, Strasbourg, Université Robert Schuman, Faculté de Droit, de Sciences politiques et de Gestion, 2000, p. 305 ; G. MICKELER, « La loi du 25 juin 1824, une tentative de réforme du droit criminel », *Cahiers de la Nouvelle Société des Études sur la Restauration*, vol. 3, 2004 ; J. MELCARE-ZACHARA, « L'apparition des circonstances atténuantes en matière criminelle », *Cahiers historiques des Annales de droit* [En ligne], 2020, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02927881> (consulté le 10/02/2021) ; J. MELCARE-ZACHARA, « L'apogée des circonstances atténuantes en matière criminelle », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, 2020, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02927900> (consulté le 10/02/2021) ; P. VIELFAURE, *L'évolution du droit pénal sous la monarchie de juillet entre exigences politiques et interrogations de société*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Montpellier I, 1998, p. 348 et s.

⁶⁹⁹ La grâce pénitentiaire est celle qui est accordée au motif de l'amendement du condamné au cours de sa détention, autrement dit, par l'effet même de l'exécution de sa peine. La grâce judiciaire, quant à elle, est liée à des motifs qui ressortent des éléments de l'infraction ou de la personnalité du condamné telles qu'ils ont pu être connus au moment du procès et de la condamnation. Sur ces distinctions concernant les fonctions de la grâce, voir supra, Introduction, p. 20-22.

août 1825, une lettre du ministre de la Justice informe le ministre de l'Intérieur que « le Roi a décidé que les grâces qui sont accordées annuellement aux condamnés en vertu de l'ordonnance du 6 février 1818 seront distribuées désormais à l'époque de la Saint Charles, jour de la fête de sa majesté »⁷⁰⁰. Ces instructions sont rappelées dans une lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 22 août 1826, ainsi que dans une circulaire aux procureurs généraux du 18 août 1826⁷⁰¹, et elles entraînent un décalage de deux mois dans la préparation des grâces puisque la Saint Charles a lieu le 4 novembre. Ce changement de date, introduit par une simple circulaire, est la première entorse à la lettre de l'ordonnance du 6 février 1818. La référence au roi justicier, Saint-Louis, disparaît.

Il semble, selon une source tardive⁷⁰², que les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 ne furent pas accordées en 1825 pour ne pas interférer avec celles du sacre de Charles X au mois de mai. Ce serait donc à partir de 1826 que les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 sont régulièrement accordées chaque année le jour de la Saint Charles. Le fait de ne pas accorder deux fois des grâces en 1825 peut s'expliquer par la volonté de ne pas multiplier, de manière excessive, les mesures de clémence au cours de cette année. À l'occasion du sacre en effet, une série de mesures de clémence sont accordées sous la forme de quatre ordonnances d'amnistie⁷⁰³ signées par le roi à Reims les 28 et 29 mai 1825, et qui concernent des délits politiques et des opposants au régime⁷⁰⁴. « Tout ce qui restait d'opposants politiques au moment du sacre fut amnistié »⁷⁰⁵. Trois sur quatre de ces ordonnances d'amnistie sont des mesures de clémence impersonnelles. La première ordonnance, cependant, intitulée « Ordonnance du roi accordant une amnistie aux individus y [sic] dénommés », comprend deux listes de noms. La première liste compte environ 58 noms de « condamnés » et la seconde liste environ 70 noms de « transfuges ». Cette ordonnance datée du 28 mai 1825 est la preuve que des amnisties individuelles peuvent exister.

Un récit du sacre par un auteur contemporain, François Miel, soutient que des « grâces » sont également accordées, mais le caractère hagiographique de l'ouvrage en fait une source à considérer avec précaution. Selon Miel, le 28 mai 1825, le roi a fait remise de leurs peines à cinquante prisonniers qui ont été rassemblés à Reims pour que leur grâce leur soit annoncée au moment même des festivités du sacre. La procédure décrite par Miel est supposée reproduire celle qui était suivie sous l'Ancien Régime avec la réunion d'une

⁷⁰⁰ Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 22 août 1826 (brouillon), AN, 20030538/17 (G9).

⁷⁰¹ Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 18 août 1826 (brouillon), AN, 20030538/17 (G9).

⁷⁰² Note du bureau des grâces du 29 février 1848, AN, 20030556/17 (G31).

⁷⁰³ Ordonnance du roi qui accorde amnistie aux individus y dénommés, 28 mai 1825, Bull. lois, 8^e série, t. II, n° 41, p. 397 ; Ordonnance du roi qui accorde amnistie aux individus condamnés à des peines correctionnelles pour délits politiques, 28 mai 1825, *Ibid.*, p. 399 ; Ordonnance du roi portant amnistie pour délits forestiers, et remise de frais de justice dus par les communes, ainsi que des amendes en matière correctionnelle de cent francs et au-dessous, 28 mai 1825, *Ibid.*, p. 400 ; Ordonnance du roi qui accorde Amnistie à tous les déserteurs du département de la Marine, 29 mai 1825, *Ibid.*, p. 401.

⁷⁰⁴ J.A. DULAURE, 1814 - 1830. *Histoire des cent-jours de la Restauration et de la Révolution de 1830*, Paris, Poirée, 1845, p. 52.

⁷⁰⁵ J.-P. CLEMENT et D. DE MONTPLAISIR, *Charles X. Le dernier Bourbon*, Paris, Perrin, 2015, p. 239.

commission de conseillers d'État et de « maitres des requêtes »⁷⁰⁶. Miel qualifie cette commission de « tribunal » et ajoute que « les membres de ce tribunal étaient choisis dans le conseil du roi et assistés du grand-aumônier de France. Ce mode remonte à François Ier. Il n'a pas été changé depuis »⁷⁰⁷. Le discours prononcé par le Grand Aumônier, tel qu'il est rapporté par François Miel, rappelle, par sa tonalité religieuse, les propos qui ont accompagné l'ordonnance du 6 février 1818⁷⁰⁸. Pour autant, aucun motif pénitentiel n'est avancé et l'effet de la prison sur la rédemption du condamné n'est pas évoqué. La clémence n'est pas présentée comme la récompense du repentir du détenu mais exclusivement comme l'effet de la bonté du Roi⁷⁰⁹. La grâce est en permanence comparée à celle de Dieu⁷¹⁰ et l'assimilation de la libération des prisonniers à un miracle rappelle fortement les textes médiévaux⁷¹¹.

La date avancée par François Miel ainsi que le nombre de condamnés concernés par cette mesure de clémence laisse supposer que les « grâces » évoquées par François Mel sont en réalité les amnisties individuelles prévue par la première des quatre ordonnances⁷¹². Le droit d'amnistie, qui n'est pas mentionné dans la charte, est en effet reconnu au roi et son exercice n'est pas encadré par la pratique comme l'est celui du droit de grâce. En utilisant le droit d'amnistie pour donner l'illusion de recréer le droit de grâce sous sa forme d'Ancien Régime, Charles X a pu prendre une revanche sur la tentative avortée de 1816, lorsque, à l'occasion du mariage de son fils le duc de Berry, le directeur des affaires criminelles et des grâces avait su convaincre le ministre de la Justice de ne pas recréer la procédure d'avant 1789. Cependant, c'est une revanche sans lendemain : les mesures de clémence du sacre de Charles X n'ont pas laissé de traces par la suite, ne serait-ce que parce qu'il n'y a plus eu de sacre de souverain en France après 1825.

⁷⁰⁶ « Suivant cet usage respectable, une commission composée de MM. Bellart et Delamalle conseillers d'état, de M. le baron de Crouzeilles et de M. le vicomte de Peyronnet, maître des requêtes, s'était réunie le matin dans une des salles de l'hôtel-de-ville. M. le prince de Croÿ, grand-aumônier de France, s'y rendit en rochet et en camail accompagné de deux aumôniers. » F. MIEL, *Histoire du sacre de Charles X, dans ses rapports avec les beaux-arts et les libertés publiques de la France*, Paris, C.-L.-F. Panckoucke, 1825, p. 87.

⁷⁰⁷ *Ibid.* L'étude menée en 1816 par Jacquinet-Pampelune, a cependant montré que la procédure des grâces du sacre ou du baptême sous l'Ancien Régime était beaucoup moins précisément fixée que ce qu'affirme François Miel. Voir supra, chapitre 1, p. 107 et s.

⁷⁰⁸ « Oui, mes enfants leur dit le cardinal ému, je vous l'apporte au nom du roi, cette grâce que vous demandez. Ce roi, que la divine providence a, dans sa miséricorde, donné à la France, aime à signaler toutes ses actions, et particulièrement ses grands actes religieux, par des bienfaits. L'esprit de charité est l'âme de notre sainte religion. Consoler ceux qui sont dans l'affliction, secourir ceux qui sont dans le besoin, voilà ce que la religion de Jésus-Christ commande à ses enfants ; voilà ce que notre monarque bien-aimé aime à pratiquer » *Ibid.*, p. 88.

⁷⁰⁹ « Eh bien, mes enfants, témoignez votre reconnaissance à Dieu par un véritable changement, la religion et vos cœurs vous le commandent également. Si vous avez jusqu'à présent mérité les châtements de Dieu et des punitions de la part de la justice, prenez tous la plus ferme résolution de vivre désormais en honnêtes gens et en vrais catholiques ; instruisez-vous de vos devoirs de chrétiens, et pratiquez-les exactement sans cela, point de salut pour l'Éternité, point de bonheur sur la terre. » *Ibid.*, p. 88.

⁷¹⁰ « C'est surtout par la clémence que les princes ressemblent à l'Être infini ; leur puissance, quoi qu'ils fassent, a toujours des bornes ; mais dès qu'ils le veulent, leur miséricorde peut n'en point avoir, et alors ils entrent en partage de la prérogative divine, autant qu'il appartient à l'humanité ; car le pardon de l'homme peut aller aussi loin que celui de Dieu. », *Ibid.*, p. 86.

⁷¹¹ C. GAUVARD, « De grace especial ». *Crime, État et société en France à la fin du Moyen Âge*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2009 (*Les classiques de la Sorbonne*, 1), p. 921.

⁷¹² Et ce d'autant qu'il n'y a aucune trace dans les archives de la direction des affaires criminelles et des grâces de mesures de grâces accordées au moment du sacre de Charles X. Or, il est peu probable que des documents concernant un événement d'une telle portée politique aurait été éliminés par les archivistes.

Les grâces et mesures de clémence des occasions solennelles, baptême ou sacre, sont donc restées nettement distinctes, sous la Restauration, des grâces accordées en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818. Cette distinction commence à s'estomper dès la monarchie de Juillet.

2. La diversification des occasions solennelles sous la monarchie de Juillet

Après les journées des 27, 28 et 29 juillet, Charles X abdique le 2 août 1830. Le 9 août, Louis-Philippe prête serment à la nouvelle charte et est intronisé « roi des Français ». Dès le 11 septembre 1830, une circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux prévoit d'accorder des grâces dans les prisons à l'occasion de l'accession au trône de Louis-Philippe. L'avènement du nouveau régime est ainsi marqué par une libéralité : un acte de clémence lié à la personne du souverain.

Le texte même de la circulaire du 11 septembre 1830 n'a pas été retrouvé, mais la correspondance échangée avec les parquets généraux permet d'en reconstituer la teneur. La circulaire prescrit que les listes de propositions de grâce doivent « se conformer aux dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 et à l'instruction ministérielle du 9 août 1928 »⁷¹³. Cette circulaire n'affirme pas pour autant, de manière explicite, que des grâces devront être accordées, chaque année, à la date anniversaire de l'avènement du roi : elle se contente de prescrire, à l'occasion de l'avènement de Louis-Philippe, événement unique, des mesures de grâce prises sur le modèle de l'ordonnance du 6 février 1818. C'est sans doute en raison de cette ambiguïté que certains procureurs généraux demandent au ministère de la Justice de confirmer l'application des règles imposées par la circulaire du 9 août 1828 relative aux grâces de l'ordonnance du 6 février 1818⁷¹⁴ : ces règles pourraient réduire, selon eux, la portée des mesures de clémence « dans une occasion aussi solennelle »⁷¹⁵. La Chancellerie répond que les règles de la circulaire du 9 août 1828 doivent s'appliquer mais qu'il est possible de faire preuve d'une certaine souplesse⁷¹⁶. L'ambiguïté de la circulaire du 11 septembre 1830 n'est pas totalement dissipée par le rapport du ministre de la Justice au roi du 28 novembre 1830, où il est affirmé que « les grâces promises par l'ordonnance du 6 février 1818 [...] paraissent devoir être accordées cette année à l'occasion de l'avènement de votre majesté au trône »⁷¹⁷. L'expression « cette année » peut laisser penser qu'il n'en sera pas nécessairement de même pour les années suivantes, tout en laissant cependant ouverte cette possibilité. En raison du retard pris

⁷¹³ Lettre du procureur général de Rennes au ministre de la Justice du 23 septembre 1830, AN, BB²² 67-82.

⁷¹⁴ Sur la circulaire du 9 août 1828 qui institue un temps d'épreuve avant toute proposition de grâce, voir p. 275 et s.

⁷¹⁵ « Il y a dans ce ressort deux ou trois individus qui, avant tous les autres peut-être, méritent de voir étendre sur eux les effets de la clémence royale et dont la grâce serait applaudie par le pays, et que, néanmoins, je devrais exclure de ma liste, si les prescriptions de la circulaire de 1828 devaient être rigoureusement suivies. » Lettre du procureur général de Rouen au ministre de la Justice du 17 septembre 1830, AN, BB²² 67-82.

⁷¹⁶ Lettre du ministre de la Justice aux procureurs généraux de Rouen et de Rennes datée du 11 octobre 1830 (brouillon), AN, BB²² 67-82.

⁷¹⁷ Rapport du ministre de la Justice au Roi du 28 novembre 1830, AN, BB²² 67-82.

dans leur préparation, les grâces destinées à célébrer le 9 août 1830 interviennent pour certaines d'entre elles de nombreux mois après cet événement⁷¹⁸.

Le choix de la date du 9 août est cependant réaffirmé les années suivantes par les circulaires qui prescrivent de commencer le travail annuel des grâces « en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818 » afin d'accorder celles-ci lors de « l'époque de l'anniversaire de l'avènement de sa Majesté au trône »⁷¹⁹. Après le précédent de 1830, la date de l'avènement du roi Louis-Philippe devient celle des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818. La décision du 11 septembre 1830 a abouti à modifier durablement la date à laquelle les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 sont accordées chaque année.

Le choix du jour de l'avènement du roi est significatif. Il aurait également été possible, dans la continuité de la Restauration, de fixer la date de ces grâces au 1^{er} mai, jour de la Saint-Philippe, qui devient également un jour de fête⁷²⁰ : et d'ailleurs, de manière exceptionnelle, cette date du 1^{er} mai sera parfois retenue. Le nouveau régime aurait également pu retenir le 27 juillet, fête instituée pour commémorer les trois journées révolutionnaires de juillet 1830 : un tel choix aurait davantage mis en valeur la dimension nationale de la mesure de clémence. La date finalement retenue, celle du 9 août, « jour où la France célèbre l'anniversaire de l'événement »⁷²¹ du roi Louis-Philippe, est, à l'image du régime, une forme de solution intermédiaire. Il s'agit bien d'une date liée à la personne du roi mais qui suit de peu les journées révolutionnaires des 27, 28 et 29 juillet qui l'ont installé sur le trône. Louis-Philippe attache une grande importance à la symbolique de cette date, et malgré les inconvénients que peut susciter la libération d'un grand nombre de détenus le même jour, s'attache dans les années qui suivent à ce que les mesures de clémence soient, dans la mesure du possible, exécutées le 9 août⁷²².

Sous la Restauration, la pratique conduisait à distinguer nettement les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818, accordées une seule fois par an le jour de la fête du roi, des grâces des autres occasions solennelles, comme celle du baptême du duc de Bordeaux ou du sacre de Charles X. La monarchie de Juillet rompt avec cet usage. La circulaire du 11 septembre 1830, par son ambiguïté, témoigne de la possibilité d'accorder exceptionnellement, pour un événement unique, des grâces rendues suivant les formes instituées par l'ordonnance du 6 février 1818. Cette possibilité devient, au cours du règne de Louis-Philippe, une réalité à plusieurs reprises.

⁷¹⁸ Le rapport du 28 novembre 1830 concerne les grâces correctionnelles. Les grâces des condamnés détenus en Corse sont accordées le 8 décembre 1830. Celles concernant les détenus dans les maisons centrales sont accordées le 1^{er} février 1831 et celles des bagnards le 2 mars 1831, soit près de huit mois après le 9 août 1830. Rapports du ministre de la Justice au roi des 28 novembre 1830, 8 décembre 1830, 1^{er} février 1831 et 2 mars 1831, AN, BB²² 67-82.

⁷¹⁹ Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 4 avril 1835, AN, 20030556/17 (G18).

⁷²⁰ J. LALOUETTE, *Jours de fête. Jours fériés et fêtes légales dans la France contemporaine*, op. cit., p. 27.

⁷²¹ Rapport du ministre de la Justice au roi du 6 juillet 1838, AN, 20030556/17 (G21).

⁷²² « J'apprécie, comme vous, les inconvénients que peuvent présenter la libération simultanée d'un grand nombre de condamnés. Mais vous savez, monsieur le ministre et cher collègue, que l'intention du Roi est que toutes les grâces qu'il accorde à l'occasion de l'anniversaire de son avènement soient exécutées dans tout le royaume le même jour ; c'est le moyen de rendre plus solennelle cette grande manifestation de la clémence royale. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 17 mars 1841, AN, BB²⁴ 1126.

En 1841, « en conformité de l'ordonnance du 6 février 1818 », des condamnés détenus sont graciés « à l'occasion de la fête du Roi et du baptême de Monseigneur le comte de Paris » : les décisions gracieuses devront « conformément aux intentions du Roi » être « portées à la connaissance de ceux qu'elles concernent et exécutées » à la date du « premier mai prochain »⁷²³. Le baptême de Philippe d'Orléans, comte de Paris et petit-fils du roi, est célébré lors d'une cérémonie fastueuse à la cathédrale Notre-Dame le 2 mai 1841. Ce baptême revêt, pour la dynastie des Orléans, la même importance que celui du duc de Bordeaux pour les Bourbons vingt ans auparavant. La proximité de la date du baptême avec celle de la Saint-Philippe, qui tombe le 1^{er} mai, permet de mettre ces grâces sous le double patronage du baptême et de la fête du roi. Cet usage de l'ordonnance du 6 février 1818 à la date du 1^{er} mai 1841 n'empêche pas que des grâces soient aussi accordées, également « en conformité de l'ordonnance du 6 février 1818 », le 9 août 1841⁷²⁴.

Après 1841, l'expérience d'une double date pour accorder les grâces annuelles est renouvelée. La circulaire de la Chancellerie du 22 janvier 1842 demande aux procureurs généraux de se tenir prêts à s'occuper « des condamnés qui seront signalés à la clémence royale en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818 ». Le ministre de la Justice y indique son intention de « transmettre au Roi le 1^{er} mai, jour de sa fête, un premier rapport comprenant les condamnés dont la peine aura peu de durée »⁷²⁵. En 1843, le ministre de la Justice indique que « suivant l'usage »⁷²⁶, un rapport sera transmis au roi pour le 1^{er} mai, ce qui permet d'inclure les détenus condamnés à de courtes peines dont l'exécution tombe en dehors de la date du 9 août. Le dédoublement de la date des grâces annuelles obéit donc à la fois à une logique symbolique, qui est de faire coïncider les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 avec des jours de fête, et à une logique pénitentiaire, pour permettre à un nombre plus important de détenus de bénéficier des dispositions de l'ordonnance.

Cependant, si la distinction entre grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 et grâces des occasions solennelles particulières s'estompe, cela ne signifie pas que toute occasion solennelle impose que des grâces collectives soient accordées. C'est au roi seul qu'appartient la décision de célébrer un heureux événement par des grâces exceptionnelles. La direction des affaires criminelles et des grâces rappelle donc que l'administration de prisons ne peut se saisir du prétexte d'un mariage princier pour adresser, de son propre chef, une liste de détenus proposés pour une grâce : elle ne peut agir ainsi que sur instruction express du ministre de la Justice⁷²⁷. Enfin, des grâces peuvent toujours être

⁷²³ Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 30 avril 1841, AN, 20030556/17 (G24).

⁷²⁴ Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 4 août 1841, AN, 20030556/17 (G24).

⁷²⁵ Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 22 janvier 1842, AN, 20030556/17 (G25).

⁷²⁶ Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 11 janvier 1843, AN, 20030556/17 (G 26).

⁷²⁷ Ainsi, le directeur de la maison centrale du Mont-Saint-Michel, approuvé par le préfet de la Manche, saisit-il l'occasion du mariage du duc de Montpensier, fils de Louis-Philippe, avec l'infante espagnole pour adresser de sa propre initiative au ministre de la Justice des propositions de grâce en faveur de onze détenus. En réponse, le ministre de la Justice adresse cette mise au point au ministre de l'Intérieur : « Aux termes de l'ordonnance du 6 février 1818, qui a institué un système de grâces destinées à récompenser la bonne conduite des condamnés depuis qu'ils subissent leur peine, chaque année une seule présentation peut être faite par les

accordées lors de certaines occasions solennelles sans recourir aux dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818⁷²⁸.

L'alternance des régimes politiques après la chute de Louis-Philippe en 1848 entraîne à nouveau des changements dans le choix des occasions solennelles pour accorder les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818.

B. La fixation de la date des grâces collectives sous la République et l'Empire

La nature du droit de grâce, expression du pouvoir souverain, conduit chaque régime à choisir pour l'annonce des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 une date symbolique : cette règle ne connaît qu'une exception, lorsque, au début des années 1870, la forme constitutionnelle du régime n'est pas encore définitivement fixée. La pratique née sous la monarchie de Juillet d'accorder des grâces supplémentaires sur le modèle de l'ordonnance du 6 février 1818 perdure également, en particulier sous le Second Empire.

Les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 sont donc accordées successivement, sous la seconde République, le 4 mai pour la réunion de l'Assemblée Nationale (1), sous le Second Empire le 15 août jour de la Saint Napoléon et lors d'occasions solennelles particulières (2) et enfin, à partir de 1880 et de la victoire des républicains, le 14 juillet qui est la date à laquelle ces grâces sont définitivement fixées (3).

1. La seconde République : la célébration de la réunion de l'Assemblée nationale

Le choix de l'occasion solennelle pour accorder les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 est étroitement lié à la nature du régime. C'est la raison pour laquelle, quatre jours seulement après les journées de février 1848, un fonctionnaire du bureau des grâces adresse une note au directeur des affaires criminelles et des grâces sur la marche à suivre pour les listes de présentations de grâce prévues par l'ordonnance du 6 février 1818. Le rédacteur attend de savoir quelles décisions seront prises à cet égard : « M. le Directeur jugera sans doute convenable de prendre les ordres de M. le ministre sur ce qu'il convient de faire relativement aux grâces annuelles »⁷²⁹.

administrations des prisons [...]. Hors de ces cas, les administrations ne doivent jamais prendre l'initiative des propositions de grâces, et pour se livrer à un travail de ce genre il faut que, sur ma demande, ils reçoivent des ordres à cet égard. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 14 novembre 1846 (brouillon), AN, BB²⁴ 1128.

⁷²⁸ Une dizaine de détenus politiques de Clairvaux sont ainsi graciés le 8 mai 1837 à l'occasion du mariage du fils aîné de Louis-Philippe, le duc d'Orléans. D. FEY, L. HERBELOT, *Clairvaux. Vies emmurées au XIX^e siècle*, Lille, The Book Edition, 2013, p. 213.

⁷²⁹ Note du bureau des grâces du 29 février 1848, AN, 20030556/17 (G31). Le paraphe, « G.M », ne permet pas d'identifier l'auteur de la note. Le chef du bureau des grâces, à cette époque, De Delmas, est également sous-directeur, tandis que le directeur, à qui la note est adressée, est Pierre-Antoine Meilheurat, qui partage avec La Ville de Mirmont le fait d'être à la fois un homme politique, un haut fonctionnaire et un littérateur, et va rapidement quitter ses fonctions après l'établissement de la république. A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français*, Paris, Bourloton, 1889, t. III, p. 332.

Dans le but d'éclairer le choix de son lecteur, le rédacteur de la note revient sur l'usage qui a été fait, sous la monarchie, de l'ordonnance du 6 février 1818⁷³⁰. Le rédacteur de la note n'oublie pas de mentionner le fait que, sous la monarchie de Juillet, des grâces étaient accordées le 1^{er} mai pour les courtes peines : « Seulement on fait [en] sorte d'extraire pour les grâces du 1^{er} mai ceux des condamnés dont la peine ne s'étendait pas au-delà de trois mois après le 9 août »⁷³¹. Enfin, dans le but de désigner un nouveau jour pour accorder les grâces annuelles, la note se clôt sur une suggestion prémonitoire :

*Maintenant qu'il n'y a plus de Roi, ni par conséquent de fête, il serait peut-être convenable de tout remettre à une période assez éloignée pour permettre de rassembler toutes les listes et tous les documents, par exemple au 14 Juillet, anniversaire de la Révolution française*⁷³².

Si la suggestion d'adopter le 14 juillet comme date des grâces de l'ordonnance va devoir attendre encore plus de trente ans pour se réaliser, cette note est significative. L'objet de la note est de trouver une date de substitution qui soit à la fois en phase avec les caractéristiques idéologiques du nouveau régime mais qui facilite également la préparation des grâces en laissant le temps nécessaire pour le rassemblement des listes de propositions et des pièces utiles à leur examen. La date à laquelle les grâces sont accordées doit, autant que possible, être compatible avec les impératifs temporels de la procédure de l'instruction des propositions de grâces.

La proposition de la note du 29 février 1848 n'est cependant pas retenue. Dès mars 1848, le ministre de la Justice, Adolphe Crémieux, informe son collègue de l'Intérieur, Alexandre Ledru-Rollin, qu'il a « fixé au jour de la réunion de l'assemblée nationale »⁷³³ la date des grâces de l'ordonnance. Les élections ont lieu en avril et le premier jour de réunion de l'assemblée, où est solennellement proclamée la République, est le 4 mai. Ce n'est que par une loi du 15 février 1849 que deux jours de fête sont fixés : le 24 février pour le début de l'insurrection de 1848, et le 4 mai. « Le rapporteur du projet, Badaud-Larrivière, insista sur la portée du 4 mai, jour où les représentants du peuple avaient donné à la République

⁷³⁰ La note rappelle en particulier que des grâces supplémentaires ont été accordées sur le modèle de l'ordonnance pour célébrer des occasions particulières : « À partir de 1818, on a fait plusieurs fois un travail général de grâces sur les mêmes bases que celles de l'ordonnance du 6 février. ». La note donne trois exemples de ces grâces exceptionnelles : « En 1820, pour le baptême du duc de Bordeaux. En 1825, à l'occasion du sacre de Charles X ; mais cette année-là il n'y eut point de grâces générales pour la fête du Roi. En 1830, à l'occasion de l'avènement de Juillet ; et, depuis cette époque on transféra le travail général à l'anniversaire de cet avènement ». L'évocation des grâces de l'avènement en 1830 montrent que celles-ci ont d'abord été considérées comme une mesure de clémence unique avant de devenir, pour les années suivantes, la nouvelle date des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818. En revanche, le fonctionnaire rédacteur de la note commet une erreur en ce qui concerne les exemples précédents : les mesures de clémence du baptême du duc de Bordeaux et du sacre de Charles X ne sont pas accordées sur le modèle de l'ordonnance du 6 février 1818, mais suivant des dispositions spécifiques. Cette imprécision démontre que le rédacteur de la note projette rétrospectivement sur la Restauration une vision qui est devenue courante sous la monarchie de Juillet, et qui tend à considérer toute grâce solennelle comme une grâce collective rendue suivant les dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818. Note du bureau des grâces du 29 février 1848, AN, 20030556/17 (G31).

⁷³¹ *Ibid.*

⁷³² *Ibid.*

⁷³³ Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 13 mars 1848, AN, 20030556/17 (G31).

sa consécration légale »⁷³⁴. La date à laquelle les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 sont accordées revêt donc, même en période républicaine, une symbolique politique importante, liée au fait que le droit de grâce est un apanage de la souveraineté. Dans la conception républicaine, la souveraineté, qui appartient au peuple, est exercée par la représentation parlementaire. Les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 ne sont donc plus attachées à la personne du roi mais à celle des représentants du peuple souverain, les députés de l'assemblée, élus au suffrage universel masculin.

2. Le Second Empire : fête de l'Empereur et autres occasions solennelles

Le coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte entraîne un nouveau changement de régime. Un décret du 16 février 1852 fixe « l'anniversaire du 15 août » comme seule fête nationale⁷³⁵. La nouvelle fête nationale est le moment choisi pour accorder les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 : le ministre de la Justice, Jacques-Pierre Abbattu, fait approuver cette décision par le Prince-Président de la République dans un rapport daté du 14 avril 1852⁷³⁶.

Le rapport, après avoir rappelé les usages antérieurs⁷³⁷, envisage les adaptations rendues nécessaires par le changement de date. En effet, « d'après l'usage », l'administration avait « dès le mois de novembre dernier, préparé les présentations pour le 4 mai prochain »⁷³⁸. Pour se conformer aux dispositions du décret du 16 février 1852, le ministre a donc fait « ajourner à cet anniversaire les bienfaits de la grâce collective pour la présente année »⁷³⁹. Mais ce report a un inconvénient : celui d'exclure les détenus dont la peine expire avant la nouvelle date⁷⁴⁰.

Deux dates sont donc retenues : une au début du mois de mai, antérieurement choisie, et qu'il faut conserver pour les détenus dont la peine est courte et qui se verraient privés du bienfait en cas de report, et l'autre le 15 août, jour de la nouvelle fête nationale, pour les autres détenus. Le Second Empire renoue ainsi avec l'usage de la monarchie de

⁷³⁴ J. LALOUETTE, *Jours de fête. Jours fériés et fêtes légales dans la France contemporaine*, op. cit., p. 30.

⁷³⁵ Décret portant qu'à l'avenir l'anniversaire du 15 août sera seul reconnu et célébré comme fête nationale, 16 février 1852, Bull. lois, 10^e série, t. IX, n° 490, p. 345.

⁷³⁶ « Le décret du 16 février 1852 portant qu'à l'avenir, l'anniversaire du 15 août sera seul nommé et célébré comme fête nationale, m'a paru devoir faire ajourner à cet anniversaire les bienfaits de la grâce collective pour la présente année. » Rapport du ministre de la Justice au Prince-Président de la République du 14 avril 1852, AN, 20030558/17 (G 52).

⁷³⁷ « Une ordonnance du 6 février 1818, dans le but d'encourager la bonne conduite et la résignation des condamnés pendant qu'ils subissent leur peine, a prescrit la formation, dans chaque prison, de présentations annuelles comprenant ceux des détenus qui, par leur repentir et leur soumission, sembleraient dignes de ressentir les bienfaits de la clémence du Chef de l'État. [...] Sous la monarchie, les grâces collectives provoquées par les présentations dont il s'agit s'accordaient soit à la fête du roi, soit lors de l'anniversaire de l'avènement au trône. Depuis la révolution de février, la solennité du 4 mai avait paru l'occasion la plus convenable pour ces mesures d'indulgence. » *Ibid.*

⁷³⁸ *Ibid.*

⁷³⁹ *Ibid.*

⁷⁴⁰ « Toutefois, comme parmi les détenus compris dans la présentation, il s'en trouve un certain nombre dont la peine devrait expirer avant l'époque dont il s'agit, ou que des circonstances exceptionnelles sembleraient rendre dignes de mesures d'indulgence immédiates, j'ai cru nécessaire de les signaler dès à présent à votre haute bienveillance. C'est l'objet des propositions contenues dans le tableau ci-joint. » *Ibid.*

Juillet qui était de dédoubler les dates des grâces annuelles. Des grâces sont accordées à la fois en mai et en août en 1853 également. Il semble cependant que cette pratique soit abandonnée par la suite⁷⁴¹.

En choisissant le 15 août pour accorder les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818, le nouveau régime renoue avec le choix qui avait été fait au moment où cette ordonnance avait été adoptée : celui du jour de la fête du souverain mais aussi, grâce à l'homonymie, celui de l'assimilation à un prédécesseur prestigieux, Saint-Louis pour Louis XVIII et Napoléon I^{er} pour Napoléon III. Comme le fait remarquer Jacqueline Lalouette, « bien qu'il ne contînt aucune référence directe à la Saint Napoléon, pas plus qu'à la fête de l'Assomption d'ailleurs, le décret de 1852 visait bien évidemment à tisser un lien avec le Premier Empire, par le choix de la date et par la mention de la "gloire nationale" »⁷⁴². Pour les contemporains, la signification de la date du 15 août, instituée comme Saint Napoléon par un décret impérial du 19 février 1806, est tout à fait limpide.

Cette association des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 à la personne de celui qui est proclamé Empereur le 2 décembre 1852 est encore plus étroitement accomplie par l'usage qui est fait de ladite ordonnance. Comme sous la monarchie de Juillet, Napoléon III entend en effet marquer par des mesures de clémence les occasions solennelles de son règne, à commencer par la première d'entre elles, l'avènement du régime. En octobre 1852, les préfets sont avertis que des grâces « en conformité de l'ordonnance du 6 février 1818 » vont être accordées au mois de décembre « à l'occasion de l'avènement de l'Empire »⁷⁴³. L'annonce tardive de ces grâces supplémentaires oblige les préfets à dresser leurs présentations dans des délais réduits : le ministre ne doute cependant pas que l'administration « ne concoure par son empressement à faciliter la réalisation en temps opportun des sentiments de clémence qui animent Son Altesse Impériale »⁷⁴⁴. L'avènement de l'Empire est également marqué par les traditionnelles amnisties militaires accordées aux soldats⁷⁴⁵ et aux marins⁷⁴⁶.

En octobre 1855, Jacques-Pierre Abbattucci, ministre de la Justice, informe son collègue de la Marine, Ferdinand Hamelin, que « des grâces collectives extraordinaires » doivent de nouveau être accordées : « l'Empereur m'a témoigné l'intention de solenniser par de nombreuses mesures d'indulgence l'heureux évènement que permet d'entrevoir la grossesse de S.M. l'impératrice »⁷⁴⁷. Dressées « en conformité de l'ordonnance du 6 février 1818 », ces présentations « conservent leur caractère exceptionnel et ne préjugent

⁷⁴¹ Du moins, on ne retrouve pas dans les archives postérieures à 1853 de mention de grâces collectives accordées en mai.

⁷⁴² J. LALOUETTE, *Jours de fête. Jours fériés et fêtes légales dans la France contemporaine*, op. cit., p. 30.

⁷⁴³ Rapport du ministre de la Justice à l'Empereur du 1^{er} décembre 1852, AN, 20030558/17 (G 52).

⁷⁴⁴ Modèle de lettre du ministre de la Justice aux préfets du 25 octobre 1852, AN, 20030558/17 (G 52).

⁷⁴⁵ Décret impérial qui accorde amnistie aux déserteurs et insoumis de l'armée de terre, 6 décembre 1852, Bull. lois, 11^e série, t. I, n^o 2, p. 20.

⁷⁴⁶ Décret impérial qui accorde amnistie aux déserteurs et insoumis de l'armée de mer, 4 décembre 1852, Bull. lois, 11^e série, t. I, n^o 4, p. 43.

⁷⁴⁷ Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 29 octobre 1855, AN, 20030558/17 (G 56).

aucunement du travail ordinaire des grâces collectives du 15 août »⁷⁴⁸. Le fils de l'Empereur et de l'Impératrice Eugénie naît le 16 mars 1856 : dès le 3 mars, un rapport contenant les propositions de grâces exceptionnelles avait été soumis à l'Empereur, de manière à ce que l'annonce des grâces coïncide avec celle de la naissance du prince héritier.

Trois mois après la naissance, le 10 juin 1856, le baptême de l'enfant donne à nouveau l'opportunité d'annoncer des grâces collectives⁷⁴⁹. Au cours de l'année 1856, il y a donc eu trois occasions d'accorder les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 : « à l'occasion de la naissance du Prince Impérial, de son baptême et de l'anniversaire du 15 août »⁷⁵⁰. La naissance et le baptême du Prince impérial sont également signalées par plusieurs décrets d'amnistie⁷⁵¹. Le mélange entre amnisties et grâces collectives est, dans ces premières années du Second Empire, l'exemple typique des mesures de faveurs accordées lors des occasions solennelles liées à la personne et à la famille du souverain⁷⁵².

La publicité des mesures de clémence accordées à l'occasion du 15 août ou lors des autres occasions solennelles est assurée par une publication au *Moniteur* auquel un avis est systématiquement envoyé par le ministère de la Justice⁷⁵³. Ces avis révèlent que les mesures de clémence comprennent souvent, outre les grâces collectives, des grâces individuelles⁷⁵⁴, des remises de peines disciplinaires destinées aux gardes nationaux⁷⁵⁵ ou des grâces destinées aux opposants politiques⁷⁵⁶. Enfin, des grâces exceptionnelles sont accordées le 1^{er} janvier 1857 à l'occasion « du renouvellement de l'année »⁷⁵⁷. La rédaction

⁷⁴⁸ *Ibid.*

⁷⁴⁹ Rapport du ministre de la Justice à l'Empereur du 10 juin 1856, AN, 20030558/17 (G56).

⁷⁵⁰ CGJC, 1856, p. XXXV.

⁷⁵¹ Décret impérial qui accorde amnistie quant aux peines pécuniaires et à celles d'emprisonnement prononcées ou encourues pour tous délits ou contraventions en matière de douanes et de contributions indirectes, de forêts, de pêche ou de chasse et des condamnations à l'amende pour contraventions aux lois sur la garantie des matières d'or et d'argent, 16 mars 1856, Bull. lois, 11^e série, t. VII, n° 371, p. 337 ; Décret impérial qui accorde amnistie quant aux peines pécuniaires et à celles d'emprisonnement prononcées ou encourues pour tous délits ou contraventions de douanes et de contributions indirectes, de forêts, de pêche ou de chasse, 16 mars 1856, *Ibid.*, n° 373, p. 362 ; Décret impérial qui accorde amnistie pour les délits et contraventions en matière de police, d'inscription, de navigation et de pêches maritimes, 20 mars 1856, *Ibid.*, n° 373, p. 363 ; Décret impérial qui accorde amnistie pour tout délit et contraventions en matière de grande voirie et de police du roulage, 17 mars 1856, *Ibid.*, n° 380, p. 454 ; Décret impérial qui prescrit la promulgation en Algérie de décrets d'amnistie rendus à l'occasion de la naissance du Prince Impérial, 10 mai 1856, *Ibid.*, n° 392, p. 729 ; Décret impérial qui accorde amnistie pour tous délits et contraventions en matière de police, d'inscription, de navigation et de pêches maritimes, 12 juin 1856, *Ibid.*, n° 403, p. 884.

⁷⁵² F. LOLIEE, *La fête impériale*, Paris, Felix Juvin, 1926 ; X. MAUDUIT, *Le ministère du faste. La maison du président de la République et la maison de l'empereur (1848-1870)*, Thèse de doctorat en histoire dactyl, Université Paris I, 2012 ; A. SANDRAS, « Le « premier vagissement de la progéniture impériale : faste et propagande autour de la naissance du fils de Napoléon III (1856) », BNF Histoire [En ligne], <https://histoirebnf.hypotheses.org/98> (consulté le 08/09/2023).

⁷⁵³ Note pour *Le Moniteur* du ministère de la Justice, non datée, pour les grâces de 1854, AN, 20030558/17 (G54). Note pour *Le Moniteur* du ministère de la Justice du 19 mars 1856, AN, 20030558/17 (G56). Note pour *Le Moniteur* du ministère de la Justice du 13 juin 1856, AN, 20030558/17 (G56). Note pour *Le Moniteur* du ministère de la Justice du 3 août 1856, AN, 20030558/17 (G56). Note pour *Le Moniteur* du ministère de la Justice, non datée, pour les grâces de 1857, AN, 20030558/17 (G57). Note pour *Le Moniteur* du ministère de la Justice du 9 août 1861, 20030558/17 (G61). Note pour *Le Moniteur* du ministère de la Justice, non datée, pour les grâces de 1862, AN, 20030558/17 (G62).

⁷⁵⁴ « Un travail complémentaire de grâces ordinaires, plus particulièrement applicables aux condamnés frappés de peines de courte durée ou simplement d'amendes, comprendra encore 20 mesures d'indulgence environ. » Note pour *Le Moniteur* du ministère de la Justice, non datée, pour les grâces de 1857, AN, 20030558/17 (G57).

⁷⁵⁵ « Cent un gardes nationaux du département de la Seine condamnés pour faits disciplinaires ont participé à ces mesures d'indulgence. » Note pour *Le Moniteur* du ministère de la Justice du 9 août 1861, AN, 20030558/17 (G61).

⁷⁵⁶ Note pour *Le Moniteur* du ministère de la Justice, non datée, pour les grâces de 1854, AN, 20030558/17 (G54).

⁷⁵⁷ Rapport du ministre de la Justice à l'Empereur du 30 décembre 1856, AN, 20030558/17 (G57).

du rapport du ministre de la Justice à l'Empereur permet de comprendre que ces grâces exceptionnelles sont accordées à la demande de Napoléon III lui-même.

Cette multiplication des grâces supplémentaires accordées sur le modèle de l'ordonnance du 6 février 1818 n'est pas sans effet sur les grâces annuelles du 15 août : le stock de détenus dont la bonne conduite justifie la grâce vient en effet à se tarir et conduit à assouplir, momentanément, les règles habituellement suivies en la matière⁷⁵⁸.

Après la fin de la décennie des années 1850, le recours aux grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 comme grâces des occasions solennelles supplémentaires semble se tarir. C'est désormais essentiellement lors de ses voyages que Napoléon III entend accorder des mesures de clémence⁷⁵⁹. L'usage de la grâce ou de l'amnistie lors de ces visites dans diverses régions est un écho lointain des entrées royales et princières de l'Ancien Régime, cérémonies durant lesquelles il était d'usage de libérer des prisonniers⁷⁶⁰. C'est à l'occasion d'une visite en Corse⁷⁶¹ qu'a été adopté, en plus de grâces accordées à des détenus du pénitencier de Chiavari, un décret daté du 15 septembre 1860 et que la Cour de cassation considère deux ans plus tard comme une grâce collective impersonnelle⁷⁶².

Napoléon III accorde également des grâces lors de ses déplacements en Algérie. Son deuxième voyage en 1865 s'inscrit dans la politique « arabe » de l'Empereur⁷⁶³. Dans une lettre au général Mac Mahon, alors gouverneur de l'Algérie, l'Empereur prend un certain nombre d'engagements destinés à satisfaire les Algériens musulmans. La 28^{ème} mesure est la suivante :

*Proposer tous les ans, au 15 août, un état des condamnés auxquels il est possible de faire grâce. Y comprendre principalement ceux qui, frappés sévèrement par notre code, n'auraient encouru qu'une peine légère si on leur avait appliqué la loi musulmane.*⁷⁶⁴

Le statut des indigènes en Algérie en 1865 fait que le droit personnel qui leur est appliqué est le droit musulman. En revanche, depuis 1842, le droit criminel est le même

⁷⁵⁸ Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 22 mars 1853, AN, 20030558/17 (G 53). Voir la section 2 de ce chapitre.

⁷⁵⁹ À l'occasion d'un voyage, des mesures de grâces individuelles sont parfois accordées. C'est le cas, par exemple, lors du « voyage dans le midi » du Prince-Président en 1852. Dossier Cabasson, AN, BB²² 112-118.

⁷⁶⁰ D. RIVAUD, *Entrées épiscopales, royales et princières dans les villes du Centre-Ouest de la France XIV^e-XVI^e siècles*, Genève, Droz, 2013 (*Travaux d'humanisme et Renaissance*, 508).

⁷⁶¹ « L'Empereur dans un élan de générosité a ordonné, par un décret daté d'Ajaccio, la mise en liberté immédiate de tous les condamnés à des peines correctionnelles ou de simple police, et à la radiation des amendes de toute nature et des frais de justice à la charge des condamnés ! Que de malheureux ont béni le nom de l'Empereur du plus profond de leur cœur !! D'un autre côté, madame Ségaud, si sensible aux malheurs et aux souffrances, a supplié et obtenu de sa majesté la grâce de 60 détenus du pénitencier agricole de Chiavari ». J. DE LA ROCCA, *Voyage de l'Empereur en Corse et ses conséquences*, Bastia, Fabiani, 1860, p. 53.

⁷⁶² Arrêt de la Cour de cassation du 30 janvier 1862.

⁷⁶³ Dans les discours qu'il prononce à Alger durant ce voyage, Napoléon III qualifie l'Algérie de « royaume arabe » et parle de « peuple arabe ». C.-R. AGERON, *Politiques coloniales au Maghreb*, Paris, Presses universitaires de France, 1972, p. 292 et s. ; C.-A. JULIEN, *Histoire de l'Algérie contemporaine 1. La conquête et les débuts de la colonisation. 1827-1871*, Paris, Presses universitaires de France, 1964 ; R. PILLORGET, « Les deux voyages de Napoléon III en Algérie (1860 et 1865) », *Revue du souvenir napoléonien*, n° 363, février 1989, p. 30-36 ; A. REY-GOLDZEIGUER, *Le Royaume arabe. La politique algérienne de Napoléon III. 1861-1870*, Alger, Société nationale d'édition et de diffusion, 1977.

⁷⁶⁴ NAPOLEON III, *Lettre sur la politique de la France en Algérie adressée par l'Empereur au maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta, gouverneur général de l'Algérie*, Paris, Imprimerie Impériale, 1865, p. 40.

pour tous les habitants de l'Algérie⁷⁶⁵. La disposition voulue par Napoléon III a pour objectif de s'attacher les populations musulmanes d'Algérie en utilisant les mesures de clémence pour corriger les effets plus rigoureux à leur égard de l'application de la loi pénale française. Il aurait cependant pu sembler logique de ne pas inclure ces mesures spécifiques dans les grâces collectives annuelles puisque les critères qui sont retenus ne sont pas pénitentiaires : pourtant, comme en témoigne le rapport du ministre de la Justice à l'Empereur consacré aux grâces du 15 août 1866, les mesures concernant ces condamnés arabes sont mêlées aux grâces collectives ordinaires⁷⁶⁶. La volonté de l'Empereur d'utiliser la grâce collective dans un but politique perturbe les objectifs pénitentiaires poursuivis par l'ordonnance du 6 février 1818.

La chute de l'Empire en 1870 met cependant un terme à ces multiplications exceptionnelles de grâces collectives.

3. La Troisième République : la fixation définitive au 14 Juillet

Après la chute de l'Empire, l'incertitude constitutionnelle⁷⁶⁷ rend impossible le choix d'une fête nationale. Le 15 août demeure férié mais redevient une fête purement religieuse. Dans ces conditions, aucune date symbolique ne semble pouvoir être retenue pour accorder les grâces annuelles. On choisit donc le moment qui paraît le plus propice à la libération des détenus et ce, en fonction des impératifs agricoles :

*Monsieur le ministre et cher collègue, les grâces collectives qui, sous le régime antérieur, étaient accordées à l'occasion d'une solennité ou d'un anniversaire politique auront lieu, désormais, à l'époque de l'année ou la multiplicité des travaux agricoles réclame le plus grand nombre de bras et où, par conséquent, s'offriront aux libérés les moyens les plus assurés de se créer, avec les ressources nécessaires à leur subsistance, une habitude, des relations et un engagement de nature à les préserver de dangereuses rechutes. C'est la fin du mois de juin qui a paru devoir, dès lors, être choisi à cet effet.*⁷⁶⁸

⁷⁶⁵ À l'exception des infractions punissables selon les lois du pays, commises par les musulmans, mais qui ne sont pas des infractions au regard du droit français. Elles sont alors de la compétence du cadî. C. BONTEMPS, « Quelques réflexions sur le droit colonial algérien », in : J.-P. BRAS (dir.), *Faire l'histoire du droit colonial. Cinquante ans après l'indépendance de l'Algérie*, Paris, IISMM - Karthala, 2015, p. 316.

⁷⁶⁶ « Pour obéir aux prescriptions de la lettre adressée, le 20 juin 1865, par l'Empereur au Gouverneur Général de l'Algérie, une part plus large a été faite, dans ce travail, aux condamnés d'origine Arabe, qui auraient pu souffrir de la sévérité relative de la législation pénale française à leur égard. » Rapport du ministre de la Justice à l'Empereur du 15 août 1866, AN, 20030558/17 (G66). Malgré l'annonce, dans la lettre au maréchal Mac-Mahon, que les grâces pour les détenus arabes seraient accordées « tous les ans », on n'en trouve plus trace dans les archives après 1866.

⁷⁶⁷ La République a été proclamée par le gouvernement de la Défense Nationale le 4 septembre 1870. Après les élections du 8 février 1871, Thiers est nommé « chef du pouvoir exécutif de la République française ». Face à une assemblée majoritairement monarchiste, Thiers s'est également engagé, par ce que qu'on a appelé le « pacte de Bordeaux », à remettre la question du régime à plus tard. La forme républicaine du régime est donc considérée comme provisoire à cette époque.

⁷⁶⁸ Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 5 mai 1871, AN, BB²² 191.

De manière significative, ce n'est pas un jour précis, mais une période, « vers la fin du mois de juin », qui est retenue : ainsi, aucune référence symbolique ne pourra être attachée, même à posteriori, au jour finalement choisi pour annoncer les grâces collectives. De plus, l'absence d'une date précise est un avantage pour une procédure qui accumule souvent les retards.

Toutefois, après le vote des lois constitutionnelles de 1875, la question du choix d'une fête nationale se pose de nouveau : « Pendant les dernières années de cette décennie, le besoin d'une fête nationale se fit sentir. Les radicaux souhaitaient célébrer le 14 juillet, dont ne voulaient pas les libéraux du centre gauche. De Marcère⁷⁶⁹ suggéra le 30 juin, jour qui ne "rappelait rien de précis à l'esprit" »⁷⁷⁰. Le mois de juin, qui avait déjà été choisi pour les grâces en raison de la nécessité de main d'œuvre pour des travaux agricoles, réapparaît ainsi dans les propositions des républicains centristes.

Après la crise du 16 mai 1877 puis une série de victoires électorales républicaines à la fin des années 1870, la forme républicaine et parlementaire du régime paraît définitivement acquise et la loi du 6 juillet 1880 fixe le 14 juillet comme date de la fête nationale. Le ministre de l'Intérieur, Charles Lepère, suggère donc à son collègue de la Justice, Jules Cazot, de retenir la date de la nouvelle fête nationale pour accorder les grâces⁷⁷¹. Dans la thèse qu'il consacre au droit de grâce, Gauraincourt, un avocat républicain, se prononce également en faveur de ce choix :

*Le moment serait peut-être venu de choisir ce jour de fête nationale pour porter à la connaissance des intéressés les grâces qui leur ont été accordées par le mandataire de la nation afin de réveiller dans le cœur des condamnés qui ne sont pas endurcis dans le crime (et ce sont précisément ceux-là qui sont l'objet de mesures gracieuses) les sentiments patriotiques et généreux en même temps que de reconnaissance envers le gouvernement de la République.*⁷⁷²

Cet extrait est révélateur de l'état d'esprit dans lequel s'opère le retour des grâces collectives à une date signifiante sur le plan politique. Il s'agit de susciter la « reconnaissance » des condamnés graciés envers le régime. L'adoption républicaine de ces pratiques monarchiques ou impériales montre qu'au-delà des régimes, l'usage des symboles demeure. Le choix du 14 juillet, cependant, marque une rupture avec les dates choisies antérieurement : ce jour, en effet, n'est pas en rapport avec la personne du détenteur du pouvoir souverain, comme l'était la date des grâces sous la monarchie ou l'Empire, ou lié

⁷⁶⁹ Émile de Marcère était un sénateur républicain centriste.

⁷⁷⁰ J. LALOUETTE, *Jours de fête. Jours fériés et fêtes légales dans la France contemporaine*, op. cit., p. 31.

⁷⁷¹ « Monsieur le ministre et cher collègue, depuis 1871, l'usage s'est établi d'accorder aux condamnés à des peines privatives de la liberté des remises de peine vers la fin de juin, époque jugée la plus favorable pour le placement des libérés qui ont besoin de se procurer du travail et notamment de ceux appartenant à des populations rurales. La loi du 6 juillet 1880 ayant décidé que la date du 14 juillet serait, à l'avenir, celle de la Fête Nationale, il vous paraîtra, sans doute, opportun de prescrire les dispositions nécessaires pour que les grâces soient proclamées à cette occasion, par analogie avec ce qui avait lieu sous le gouvernement précédent à l'occasion du 15 août. » Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 10 mai 1881, AN, BB²⁴ 873.

⁷⁷² P.-A.M. GAURAINCOURT, *Traité du droit de grâce sous la République*, Thèse de doctorat en droit, Paris, A. Rousseau, 1881, p. 76-77.

à la réunion de la représentation parlementaire du peuple souverain, comme sous la seconde République. Qu'elle commémore la prise de la Bastille le 14 juillet 1789 ou la fête de la fédération du 14 juillet 1790, la date du 14 juillet est évocatrice du peuple et de la nation réunis.

Il semble que dès la décennie des années 1880 des grâces aient également été accordées au 1^{er} janvier pour une raison tout à fait semblable à celles du 1^{er} mai sous la monarchie de Juillet ou le Second Empire, à savoir gracier des condamnés détenus pour de courtes peines. Les archives sont cependant lacunaires et ne permettent pas de savoir avec quelle régularité de telles grâces ont été accordées. Le régime républicain, contrairement à la monarchie ou à l'Empire, ne s'attache pas volontiers à célébrer des événements liés à la personne du chef de l'État ou à sa famille : cependant, d'autres occasions officielles peuvent fournir le prétexte à des mesures exceptionnelles, sans qu'il soit facile de mesurer avec quelle fréquence ces événements ont lieu ⁷⁷³. Traditionnellement, sous la République, le seul moment régulier favorable à une mesure générale de clémence, outre la fête nationale, est celui de l'élection du président de la République : cependant, l'habitude se prend semble-t-il assez rapidement de ne pas accorder de grâce, mais une amnistie à cette occasion. Au final, au début du XX^e siècle, il semble établi que les grâces annuelles accordées suivant les dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 ne peuvent être rendues qu'une seule fois l'an, le 14 juillet ⁷⁷⁴. La pratique d'accorder des grâces sur le modèle de l'ordonnance du 6 février 1818 pour des occasions exceptionnelles en plus de la date annuelle disparaît ainsi progressivement au cours de la Troisième République ⁷⁷⁵.

La modification de la date des grâces est une première rupture avec le texte de l'ordonnance, et cette rupture s'agrandit avec le temps. Sous la Restauration, les grâces de l'ordonnance et les autres grâces solennelles sont nettement différenciées. Dès la monarchie de Juillet, non seulement la date à laquelle elles sont accordées se modifie de nouveau, mais les grâces sont accordées sur le modèle de l'ordonnance plusieurs fois dans l'année. Sous le Second Empire, il en va de même. Cette évolution va de pair avec l'apparition de la notion de grâces collectives. Sous la Restauration, qui est encore marquée par l'idée que ces grâces sont accordées en application de l'ordonnance, on n'imagine pas qu'on puisse accorder ces grâces plus d'une fois par an. Plus le respect des dispositions de l'ordonnance s'éloigne, plus il est possible d'envisager d'en accorder plus d'une fois dans

⁷⁷³ Le *Journal Officiel* du 15 octobre 1896 rapporte ainsi que des remises, commutations et réductions de peines ont été accordés à 402 condamnés « à l'occasion du voyage en France de LL.MM. l'Empereur et l'Impératrice de Russie ». *JORF*, 15 octobre 1896.

⁷⁷⁴ Ainsi, en 1913, lorsque la Chancellerie, sollicitée par les autorités pénitentiaires en Algérie pour accorder des grâces à l'occasion de l'élection du président de la République, répond que les grâces collectives ne peuvent s'accorder qu'une fois par an : « Je crois devoir vous faire remarquer qu'aux termes de l'ordonnance du 6 février 1818 [les grâces générales] ne sont possibles qu'une fois par an. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 14 février 1913, AN, 20030558/24.

⁷⁷⁵ Le gouvernement semble assez rapidement considérer que seules les grâces du 14 juillet sont des grâces collectives : elles sont les seules à être répertoriées sous cette appellation dans le *Compte de la justice criminelle en France*. Les juristes, cependant, sont divisés sur la question de savoir si les grâces du 1^{er} janvier sont des grâces collectives. Voir *infra*, chapitre 8, p. 626 et s.

l'année. Par ailleurs, la notion de grâce collective s'associe de plus en plus avec celle de grâces solennelles : accorder des grâces en plus se fait donc désormais presque automatiquement sur le modèle de l'ordonnance.

La première modification de la date des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 est intervenue l'année où Charles X a succédé à Louis XVIII : c'est également à partir de 1824, six ans seulement après l'adoption de ladite ordonnance, que la liste des bénéficiaires potentiels des grâces commence à s'élargir.

§ 2. L'élargissement des bénéficiaires des grâces collectives

L'ordonnance du 6 février 1818 n'a pas explicitement déterminé à quel type de détenus condamnés ses dispositions devaient s'appliquer. Elle n'a pas fixé de catégories de détenus auxquels les grâces seraient réservées, comme les jeunes délinquants⁷⁷⁶, ou exclu certains condamnés du bénéfice de ces grâces, comme les récidivistes⁷⁷⁷. Aucune infraction n'est considérée a priori comme irrémissible.

Cependant, l'ordonnance du 6 février 1818 a introduit des limitations de fait à la liste de ses bénéficiaires. En effet, la rédaction et la transmission des propositions de grâces est placée sous l'autorité des préfets : les établissements pénitentiaires qui ne dépendent pas du ministère de l'Intérieur, comme les bagnes ou les prisons des colonies, sont ainsi exclus du bénéfice de ses dispositions. Il est remédié à cette situation de deux manières : pour les bagnes, à partir de 1824, par une extension des dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 décidée de manière administrative (A), et, pour les prisons des colonies, par l'adoption d'une nouvelle ordonnance en 1834 complétée par une extension administrative aux détenus des prisons de l'Algérie (B).

A. L'extension des dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 aux détenus des bagnes

L'extension des dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 aux bagnes n'a pas fait l'objet d'une quelconque publicité, à tel point qu'il n'est pas si aisé de repérer, dans les archives, l'année exacte à partir de laquelle les forçats ont été compris dans les listes de propositions de grâces. Plusieurs indications permettent cependant de faire remonter cette décision à 1824, sans que les documents n'indiquent clairement les raisons de ce choix (1). Après cette date, l'extension n'est pas remise en cause et les détenus des bagnes forment

⁷⁷⁶ Contrairement à l'ordonnance du 9 septembre 1814, réservée aux jeunes délinquants.

⁷⁷⁷ Contrairement à la circulaire du 1^{er} décembre 1873 qui institue un système de grâces trimestrielles destinées aux détenus non récidivistes condamnés à de courtes peines. D. LAMOTTE, *Les grâces collectives en France au XIX^e siècle. L'exemple des grâces trimestrielles (1873-1876)*, Mémoire de master en droit dactyl., Université Paris II, 2014.

un contingent important des bénéficiaires des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 (2).

1. Une extension intervenue dès 1824

L'ordonnance du 6 février 1818 n'a pas explicitement cité les bagnes dans les établissements pénitentiaires dans lesquelles doivent être accordées les grâces annuelles, mais elle ne les a pas exclus non plus. Dès 1818, certains préfets se sont posé la question d'inclure dans leurs listes les condamnés aux travaux forcés détenus dans les bagnes, mais les instructions n'en faisant pas état, ils n'ont pas donné suite⁷⁷⁸.

Deux éléments peuvent expliquer le fait que les condamnés aux travaux forcés ne soient à l'origine pas visés par l'ordonnance du 6 février 1818. Tout d'abord, l'adoption de l'ordonnance est adoptée à la suite d'une initiative du ministère de l'Intérieur⁷⁷⁹. Or, les bagnes dépendent du ministère de la Marine : il s'agit d'un héritage de l'époque où les travaux forcés s'exécutaient dans les galères puis dans les arsenaux⁷⁸⁰. Les bagnes de Brest, Rochefort et Toulon renferment les condamnés à la peine des travaux forcés, terminologie qui a remplacé, dans le Code pénal de 1810, l'ancienne expression de « peine des fers ». Dernier des établissements réservés aux condamnés militaires, le bagne de Lorient, quant à lui, ferme en 1830⁷⁸¹.

En second lieu, l'inspiration pénitentiaire de l'ordonnance du 6 février 1818 est liée à la réflexion consacrée à la peine de détention généralisée depuis 1791 en France. C'est la discipline de la cellule et de la vie collective inspirée du monastère qui doit œuvrer à l'amendement du détenu. Le travail, dans la prison, a un rôle de discipline et d'éducation. Or, la pénibilité du labeur est le cœur de la peine des travaux forcés telle qu'elle est conçue traditionnellement, et elle ne semble pas parée des vertus que les réformateurs prêtent à l'enfermement carcéral.

Si on comprend pourquoi les bagnards ont été exclus des premières grâces, il est plus difficile de savoir pourquoi ils y ont été inclus par la suite. Il n'existe en effet guère de traces de la décision d'étendre le bénéfice des dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 aux bagnes. Les rapports concernant les années 1818 à 1822, conservés dans la série F¹⁶ des Archives nationales, n'en font pas état. C'est en 1824 qu'apparaît pour la première fois, sur une liste de proposition de grâces conservées dans les archives de la direction des affaires criminelles et des grâces, la mention de grâces accordées à neufs condamnés des

⁷⁷⁸ Lettre du préfet du Var au ministre de l'Intérieur du 8 avril 1818, AN, F¹⁶ 461a.

⁷⁷⁹ Voir supra, chapitre 2, p. 135 et s.

⁷⁸⁰ N. CASTAN, A. ZYSBERG, *Histoire des galères, bagnes et prisons en France de l'Ancien Régime*, Paris, Privat, 2002 ; A. ZYSBERG, *Marseille au temps des galères. 1660-1748*, Marseille, Rivages, 1983 ; A. ZYSBERG, R. BURLET, *Gloire et misère des galères*, Paris, Gallimard, 1988 (*Découvertes Gallimard*, 30), vol. 1.

⁷⁸¹ M. PIERRE, *Le temps des bagnes. 1748-1953*, Tallandier, 2018, p. 41.

bagnes de Brest, Toulon et Lorient au bénéfice « des dispositions du 6 février 1818 »⁷⁸². La date de 1824 est confirmée par une lettre du 19 juin 1834 adressée au ministre de la Marine par le ministre de la Justice :

*Vous désirez savoir, toutefois, si l'ordonnance du 6 février 1818 a subi quelques changements dans son application. Il y a été fait une seule addition. En 1824, on l'a étendue aux détenus dans les bagnes qui d'abord n'y avaient pas paru compris. Il a été reconnu par-là que les plus grands criminels pouvaient participer aux bienfaits de cette pensée miséricordieuse qui est le principe de l'ordonnance.*⁷⁸³

Dans un rapport au roi daté de 1831, le ministre de la Justice avance que l'ordonnance du 6 février 1818 « concerne plus spécialement les détenus dans les maisons centrales et autres prisons du Royaume », mais que « ses dispositions bienveillantes ont toujours été appliquées aux détenus dans les bagnes »⁷⁸⁴. Enfin, le brouillon d'un rapport au président de la République daté de 1850 comprend une phrase raturée qui précise que « par assimilation, l'usage s'est établi de dresser annuellement de semblables tableaux de propositions de grâce en faveur des forçats des différents bagnes. »⁷⁸⁵

Il est frappant de voir qu'aucun de ces documents⁷⁸⁶ ne donne de la décision de 1824 une explication complète. Les rapports destinés au souverain se contentent de signaler « l'usage » suivi jusque-là et celui de 1831 va même jusqu'à occulter la décision de 1824, comme si les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 avaient concerné les bagnes dès 1818. La lettre du 19 juin 1834 insiste sur le fait que, dans l'esprit de l'ordonnance du 6 février 1818, aucun type de crime, aussi grave soit-il, n'est exclu a priori du bénéfice de la grâce, comme si cette considération suffisait à elle seule à justifier l'extension aux bagnes, alors que la question centrale de la grâce de l'ordonnance du 6 février 1818 n'est pas la nature du crime, mais la peine qui favorise la rédemption du criminel. Or, les termes utilisés par la lettre de 1834 et le rapport de 1850, « addition » et « assimilation », laissent penser que la décision de 1824 ne s'est pas accompagnée d'une véritable réflexion sur le sens pénitentiaire des grâces accordées dans les bagnes, mais a plutôt été motivée par l'idée qu'il serait injuste de priver les forçats de ces grâces alors que les détenus des prisons dépendant du ministère de l'Intérieur en bénéficiaient.

⁷⁸² Grande feuille. Bagnes, 1824 G, A. N., BB²² 30-38.

⁷⁸³ Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine et des Colonies du 19 juin 1834, AN, BB²⁴ 1127.

⁷⁸⁴ Rapport du ministre de la Justice au roi du 12 septembre 1831, AN, BB²² 67-82.

⁷⁸⁵ Rapport non daté au président de la République sur les grâces de 1850 (brouillon), AN, 20030558/17 (G.33).

⁷⁸⁶ Aucun d'entre eux, il est vrai, n'a la question de la grâce dans les bagnes comme sujet principal. La lettre du 9 juin 1834 a précisément pour but d'éclairer le ministère de la Marine sur l'application de l'ordonnance du 6 février 1818 afin de rédiger l'ordonnance pour les détenus des colonies. Les rapports de 1831 et 1850 cherchent à expliquer au nouveau chef de l'État, Louis-Philippe en 1831 et Louis-Napoléon Bonaparte en 1850, la raison pour laquelle, malgré la lettre de l'ordonnance du 6 février 1818 qui ne les mentionne pas, des bagnards sont compris dans les propositions de grâce.

2. Une décision jamais remise en cause

L'usage introduit en 1824 n'est jamais remis en cause par la suite. Dans un premier temps, le ministre de la Justice n'oublie pas de rappeler formellement au ministre de la Marine, au moment de lui demander de sélectionner les forçats qui seront proposés pour les grâces, que le souverain a décidé de renouveler pour une année supplémentaire la décision d'étendre le bénéfice des dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 aux bagnes⁷⁸⁷. Cette précision devient superflue après l'adoption par le ministère de la Marine, le 21 novembre 1835, d'un « Règlement ministériel sur la marche à suivre pour les propositions de grâce en faveur des condamnés aux travaux forcés »⁷⁸⁸. Il existe donc, à partir de 1835, outre l'ordonnance du 6 février 1818, un second fondement textuel aux grâces collectives dans les bagnes. Cependant, ce règlement ne s'applique qu'aux bagnes métropolitains et non aux établissements de la Guyane qui se développent après la loi sur la transportation du 30 mai 1854 et ceux de la Nouvelle-Calédonie à la suite du décret impérial du 3 septembre 1863⁷⁸⁹. Cependant, et même en l'absence d'un nouveau règlement général applicable aux bagnes coloniaux, les grâces collectives continuent de d'y être accordées chaque année.

On peut donc en déduire que l'extension des grâces collectives aux bagnes se justifie, aux yeux du ministère de la Justice, d'abord par une décision du chef de l'État, explicite ou implicite, puis, à partir de 1835, par un règlement ministériel qui vient en préciser le régime pour les bagnes portuaires et enfin, après la loi sur la transportation, par une pratique continue que nul ne songe à remettre en cause.

Dix ans après les bagnes, l'extension des grâces collectives aux détenus dans les prisons des colonies s'opère en revanche par l'adoption d'une nouvelle ordonnance, avant que ce soit de nouveau une décision administrative qui étende le bénéfice des grâces collectives aux détenus des prisons de l'Algérie.

⁷⁸⁷ « M. le Comte, Sa Majesté prévoyant, comme précédemment, de donner l'instruction d'étendre aux Bagnards les vertus de sa clémence royale à l'occasion de sa fête, je prie Votre Excellence de me faire parvenir le plus vite possible la liste des condamnés qui seraient jugés dignes d'indulgence. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 24 septembre 1827 (brouillon), AN, 20030558/17, G10. « M. et cher collègue, Sa Majesté a l'intention d'accorder cette année, à l'époque de l'anniversaire de son avènement, comme elle l'a fait les années précédentes, des grâces à ceux des détenus dans les bagnes qui réunissant les conditions exigées par l'ordonnance du 6 février 1818 et par la lettre adressée par l'un de mes prédécesseurs au Ministre de l'Intérieur le 8 août 1828 (lettre qui doit se trouver dans les archives de votre ministère) seraient jugés dignes par leur bonne conduite, leur repentir et leur assiduité au travail d'être recommandés à la clémence royale. » Lettre du ministre de la justice au ministre de la Marine du 6 avril 1833 (brouillon), AN, 20030558/17 (G16).

⁷⁸⁸ Règlement sur la marche à suivre pour les propositions de grâce en faveur des condamnés aux travaux forcés du 21 novembre 1835, AN, 20030558/17 (G18). Voir le texte de ce règlement en annexe.

⁷⁸⁹ M. PIERRE, *Le temps des bagnes. 1748-1953*, op. cit., p. 119.

B. Les grâces collectives dans les prisons des colonies et de l'Algérie

Comme pour les bagnes, l'ordonnance du 6 février 1818 n'exclut pas explicitement les établissements pénitentiaires situés dans les colonies des Antilles, de l'île Bourbon (île de la Réunion), de la Guyane et des établissements français de l'Inde⁷⁹⁰. Cependant, le texte de l'ordonnance du 6 février 1818, en confiant aux préfets le soin d'adresser les listes de propositions de grâce au ministre de l'Intérieur, écarte de fait les détenus des prisons des colonies. Les territoires coloniaux ne sont en effet pas administrés par des préfets, mais par des gouverneurs, et leur ministère de tutelle n'est pas celui de l'Intérieur mais celui des Colonies souvent regroupé avec celui de la Marine. Pour remédier à cet état de fait, une ordonnance du 6 juillet 1834 étend aux détenus des colonies les dispositions contenues dans l'ordonnance du 6 février 1818 (1). Cette ordonnance ne s'applique cependant pas à l'Algérie : ce n'est que plus tardivement que les détenus des prisons en Algérie sont inclus dans les grâces collectives suite à une décision administrative (2).

1. L'ordonnance du 6 juillet 1834 pour les prisons des colonies

L'ordonnance du 6 juillet 1834, prise à l'initiative de l'administration du ministère de la Marine et des Colonies, a pour objet d'étendre aux colonies « les bienfaits des dispositions de l'Ordonnance du 6 février 1818 »⁷⁹¹. Le projet d'ordonnance est communiqué au mois d'avril 1834 par le département de la Marine et des Colonies à celui de la Justice pour avis⁷⁹². Dans une lettre du 19 juin 1834, le ministère de la Justice répond positivement à la demande et ajoute quelques détails sur le fonctionnement des grâces collectives depuis 1818, et en particulier sur les ajouts faits par les circulaires successives⁷⁹³.

L'ordonnance du 6 juillet 1834 reproduit le dispositif de l'ordonnance du 6 février 1818. L'article 1^{er} institue un système de compte rendu trimestriel de la conduite des détenus à l'intention du chef de l'administration intérieure de la colonie et du procureur général ou du procureur du roi. Le circuit des propositions de grâces, cependant, est adapté pour tenir compte de la distance qui sépare ces colonies de la métropole : le chef de

⁷⁹⁰ B. DURAND, *Introduction historique au droit colonial*, Paris, Economica, 2015.

⁷⁹¹ Ordonnance du roi du 6 juillet 1834 qui étend aux colonies le bienfait des dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818, relative aux condamnés qui se sont fait remarquer par leur bonne conduite, Bull. lois, 9^e série, t. IX, n° 315, p. 29. Voir le texte de cette ordonnance en annexe.

⁷⁹² « Le Ministre de la Marine communique un projet d'ordonnance royale concernant les condamnés qui subissent leur peine dans les colonies. » Note du ministère de la Justice du 14 avril 1834, AN, BB²⁴ 1127.

⁷⁹³ « Ce projet, conçu à l'instar de l'ordonnance du 6 février 1818 pour la France continentale relativement à la même matière mérite certainement la plus entière approbation. Je n'ai rien remarqué qui pût donner lieu à des observations de ma part. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine et des Colonies du 19 juin 1834 (brouillon), AN, BB²⁴ 1127.

l'administration intérieure envoie directement les propositions de grâces aux procureurs, lesquels les font suivre, avec leurs observations, aux gouverneurs des colonies. Ceux-ci les adressent au ministre de la Marine et des Colonies qui prend ses ordres directement auprès du roi⁷⁹⁴.

Pour que les grâces aient le temps d'être examinée à temps par le pouvoir central, les propositions doivent être communiquées dès le mois de novembre. L'ordonnance dispose expressément que les condamnés continueront à subir leur peine tant que les grâces n'auront pas été notifiées dans les colonies⁷⁹⁵ et qu'il n'est pas dérogé aux règles ordinaires, prescrites par les ordonnances⁷⁹⁶, du sursis en cas de recours à la clémence du roi⁷⁹⁷. Ces règles spécifiques sont imposées par l'éloignement⁷⁹⁸.

La correspondance échangée en juin 1834 entre le ministère de la Justice et celui des Colonies ne permet guère de répondre à la question de savoir pourquoi une nouvelle ordonnance semble nécessaire pour étendre les dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 aux détenus des colonies alors qu'elle n'avait pas été jugée indispensable dans le cas des bagnes. Le choix d'une nouvelle ordonnance est peut-être une conséquence des particularités du droit colonial, entendu ici comme étant le droit appliqué dans les colonies. Ce droit, en effet, possède certaines caractéristiques⁷⁹⁹ : au droit métropolitain se superpose un droit spécifique à la colonie, que celui-ci soit édicté par la puissance coloniale ou issu du droit traditionnel des populations colonisées⁸⁰⁰. Le droit métropolitain ne peut donc pas toujours être appliqué tel quel dans la colonie, mais doit être adapté aux institutions coloniales. Dans le cas des grâces collectives, ce n'est pas seulement l'absence du préfet qui pose problème, mais également le choix de l'autorité chargée de présenter les propositions de grâces au chef de l'État. En effet, le ministre des Colonies possède, dans les territoires qu'il administre, des compétences en matière de justice, et il paraît donc logique de lui attribuer le rôle de présentation des grâces auprès du roi à la place du ministre de la Justice. La nouvelle ordonnance permet ainsi de déroger à l'article 4 de

⁷⁹⁴ Article 3 et 4 de l'ordonnance du 6 juillet 1834.

⁷⁹⁵ Article 4 de l'ordonnance du 6 juillet 1834.

⁷⁹⁶ Le gouverneur de l'Île Bourbon a la possibilité d'accorder un sursis à l'exécution d'une peine criminelle en cas de recours en grâce. Cette disposition est nécessaire en cas de condamnation à mort pour que la demande de grâce puisse être examinée à temps par le roi. Article 47 de l'Ordonnance du 21 août 1825, Bull. lois, 8^e série, t. III, n° 64, p. 308.

⁷⁹⁷ Article 5 de l'ordonnance du 6 juillet 1834.

⁷⁹⁸ La question du sursis accordée par les gouverneurs des colonies en cas de recours en grâce est posée de nouveau en 1850 en matière correctionnelle : le ministère de la Justice s'y oppose car cela reviendrait à accorder une sorte de « délégation du droit de grâce » au gouverneur. Note de la direction des affaires criminelles et des grâces du 28 septembre 1850, AN, BB²⁴ 1128.

⁷⁹⁹ R. BRANCHE, A.-M. PATHE, S. THENAULT, « Répression, contrôle et encadrement dans le monde colonial au XX^e siècle », *Institut d'histoire du temps présent*, bulletin n° 83, 2004 ; B. DURAND, *Introduction historique au droit colonial*, op. cit. ; B. DURAND, « Observer la justice coloniale sous la III^e République », in : J. ROYER (dir.), *La justice d'un siècle à l'autre*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 55-81 ; B. DURAND, P. VIELFAURE, *Les justices en monde colonial XVI^e-XX^e siècles. Un ordre en recherche de modèles*, Université de Montpellier, 2016 ; M. FABRE, « Les justices coloniales : clones imparfaits du système judiciaire métropolitain », *Quaderni fiorentini*, vol. 33/34, 2005, p. 641-674 ; M. FABRE, « La place de la Cour de cassation dans la construction d'un droit aux colonies », *Clio@Thémis. Les chantiers de l'histoire du droit colonial*, [En ligne] <https://journals.openedition.org/cliothemis/1385> (consulté le 25 octobre 2023) ; E. FAURE, *L'extension des lois pénales dans les colonies sous la III^e République*, Mémoire de DEA en droit dactyl., Université Montpellier I, 2002 ; O. LE COUR GRANDMAISON, *De l'indigénat. Anatomie d'un monstre juridique : le droit colonial en Algérie et dans l'empire français*, Paris, La découverte, 2010.

⁸⁰⁰ J.-F. BRAS (dir.), *Faire l'histoire du droit colonial. Cinquante ans après l'indépendance de l'Algérie.*, Paris, IISMM - Karthala, 2015, p. 18.

l'ordonnance du 6 février 1818 qui donne au ministre de la Justice le rôle de présentation des grâces annuelles au roi.

Cependant, le droit dans les colonies fait aussi l'objet de nombreuses hésitations qui se traduisent par un empilement de normes plutôt que par l'édiction d'un droit colonial assumé et ordonné⁸⁰¹. Ainsi, le rôle du ministre des Colonies dans la procédure de la grâce ne cesse-t-il d'être remise en cause : il est probable que ce rôle est combattu par la Chancellerie, qui a toujours considéré que c'est au ministre de la Justice, et à lui seul, que doit revenir la tâche de présenter les mesures de grâce au chef de l'État. Une correspondance du ministre de la Justice au ministre de la Marine de 1847 révèle que toutes les grâces, même celles concernant les colonies, doivent désormais être présentées par le ministre de la Justice⁸⁰². Sous le Second Empire, cependant, c'est à nouveau au ministre de la Marine et des Colonies qu'il revient de présenter les grâces concernant les détenus condamnés par les tribunaux des colonies même lorsqu'ils sont détenus en métropole⁸⁰³.

Ces différents changements dans la désignation de l'autorité chargée de présenter les propositions de grâces au chef de l'État s'opèrent sans aucune mention de l'ordonnance du 6 juillet 1834. Tout se passe comme si, au bout de quelques années, la pratique conduit à une assimilation entre les grâces collectives de la métropole et celles des colonies qui rend sans objet la mention de l'ordonnance qui a formellement créé les secondes.

En définitive, la disparité entre les deux solutions retenues pour l'extension des bénéficiaires des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 – simple décision ministérielle pour l'élargissement aux détenus des bagnes, adoption d'une nouvelle ordonnance pour les détenus des colonies – n'apparaît pas comme la marque d'une volonté d'aboutir à des procédures différentes et ne conduit pas à une différenciation entre les grâces accordées à ces différentes catégories de détenus. Quelle que soit sa modalité, il s'agit dans les deux cas d'une extension du champ d'application des dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818. Le droit de grâce, droit éminemment pratique, peut être réglementé par des ordonnances ou par de simples circulaires sans que cela ne modifie substantiellement la nature de la norme édictée.

2. Les grâces collectives en Algérie

L'ordonnance du 6 juillet 1834 s'applique aux territoires considérés comme des colonies à cette date : il s'agit donc des Antilles, de l'Ile Bourbon (île de la Réunion) et des

⁸⁰¹ *Ibid.*, p. 19.

⁸⁰² « V.M. ayant décidé que toutes les propositions de grâce, même celles concernant les condamnés des colonies, lui seraient désormais transmises par mon intermédiaire, M. le ministre de la Marine vient de m'adresser les demandes faites par les gouverneurs des colonies en faveur des 28 condamnés désignés dans l'état ci-après. Mon collègue appuyant ces demandes, je n'hésite pas à me joindre à lui pour prier V.M. de vouloir bien accorder ces mesures d'indulgence exceptionnelles sollicitées pour chacun des condamnés dont il s'agit. » Rapport du ministre de la Justice au Roi du 16 juillet 1847 (brouillon), AN, BB²⁴ 1127.

⁸⁰³ « Enfin, un individu jugé dans les colonies même détenu en métropole doit être présenté par le ministre de la Marine à la grâce de l'Empereur. » Lettres du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur des 12 et 24 avril 1862, AN, 20030558/17 (G62).

possessions françaises en Inde, comme Pondichéry⁸⁰⁴. La conquête de l'Algérie, quant à elle, a commencé en juin 1830, peu de temps avant la chute de Charles X, et le processus de rattachement de l'Algérie à la France ne débute que durant cette même année 1834 après une période de quatre années d'hésitation⁸⁰⁵. Cependant, avant comme après 1834, et en raison des opérations militaires liées à la conquête, le territoire algérien ne dépend pas du ministère de la Marine et des Colonies, mais de celui de la Guerre. L'ordonnance du 6 juillet 1834 ne peut donc s'y appliquer puisqu'elle ne concerne que les territoires placés sous l'autorité du ministre de la Marine et des Colonies.

Cependant, dans la lignée de l'ordonnance du 22 juillet 1834 qui nomme un gouverneur⁸⁰⁶, une ordonnance datée du 10 août 1834 établit en Algérie une organisation judiciaire « au nom du roi »⁸⁰⁷. L'article 45 de cette ordonnance reconnaît au gouverneur le droit de surseoir à l'exécution de toute condamnation : quant à la grâce, conformément à la Charte, elle « n'appartient qu'au roi ». Il est donc possible, pour le chef de l'État, d'accorder des grâces en Algérie à partir de cette date.

Les archives de la direction des affaires criminelles et des grâces sont trop lacunaires pour savoir à partir de quelle époque précisément les détenus dans les prisons algériennes ont été compris dans les grâces collectives⁸⁰⁸. La première mention de grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 accordées à des détenus des prisons « de l'Algérie » date de 1854, mais il est acquis que cette pratique a commencé plus tôt.

Il est donc difficile de savoir comment l'extension des dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 s'est faite aux détenus des prisons de l'Algérie : par une disposition ad hoc sous la monarchie de Juillet ? Par la simple exécution des dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 qui donnent aux préfets la faculté de formuler des propositions de grâces pour les détenus des prisons de leur département à partir du moment où les territoires algériens sont devenus des départements en 1848 ? Dans tous les cas, cette extension des bénéficiaires des dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 s'est faite sans adoption d'une nouvelle ordonnance.

Par la suite, le statut de l'Algérie et de ses habitants ne cesse de se modifier au gré du développement de la colonisation et des politiques successives menées par l'État français : en particulier, la compétence des différents ministres sur le territoire de l'Algérie évolue, ce qui entraîne des effets sur la procédure des grâces collectives puisque l'autorité chargée de les présenter au chef de l'État sera confiée tantôt à un département ministériel,

⁸⁰⁴ Article 1^{er} de l'ordonnance du 6 juillet 1834.

⁸⁰⁵ C. BONTEMPS, « Quelques réflexions sur le droit colonial algérien », art.cit., p. 301.

⁸⁰⁶ *Bulletin des lois et ordonnances publiées depuis la révolution de juillet 1830. Années 1830 à 1834*, Paris, Dupont, 1849, vol. 1, p. 482.

⁸⁰⁷ *Ibid.*, p. 485.

⁸⁰⁸ Il faut distinguer le cas des détenus des prisons d'Algérie de ceux qui sont condamnés en Algérie mais transférés en France pour accomplir leur peine. Les propositions de grâce les concernant peuvent suivre le circuit ordinaire puisque leur lieu de détention est placé sous l'autorité du préfet. Cependant, comme, aux termes de l'ordonnance du 22 juillet 1834, le gouverneur général de l'Algérie dépend du ministre de la Guerre, c'est ce dernier qui est chargé de faire mention des mesures de clémence en marge des jugements de condamnation. Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Guerre du 30 avril 1841 (brouillon), AN, 20030558/17 (G24).

tantôt à un autre. Cependant, quelles que soient ces modifications, des grâces collectives sont accordées chaque année pour les détenus des prisons en Algérie.

Au total, les dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 sont étendues à d'autres catégories de détenus que ceux des prisons de l'Intérieur soit par une décision administrative, soit par l'adoption d'une nouvelle ordonnance, soit, au fond, par une combinaison de ces deux moyens. La grâce étant un droit essentiellement pratique, l'une ou l'autre solution peut être indifféremment employée.

§ 3. Les « grâces collectives », une expression générique

À partir de la monarchie de Juillet, des expressions comme « grâces générales » ou « grâces collectives » apparaissent dans la correspondance administrative. L'émergence de ces nouvelles appellations semble directement liée aux deux évolutions qui viennent d'être détaillées. La référence à la date à laquelle les grâces accordées, couramment utilisée dès la Restauration, devient moins adéquate quand cette date est susceptible d'évoluer. D'autre part, si l'ordonnance du 6 février 1818 demeure le texte de référence, de nouvelles dispositions réglementaires sont introduites par l'ordonnance du 6 juillet 1834 ou le règlement du 21 novembre 1835 : au sens strict, ces grâces ne sont donc plus exclusivement des « grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 ». Il devient alors commode de pouvoir les nommer en utilisant une expression commune.

L'expression « grâces collectives » devient d'usage courant d'abord dans le langage administratif (A) avant de gagner progressivement le discours de la doctrine (B).

A. L'évolution de l'appellation des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 par l'administration

L'expression « grâces collectives », avec d'autres comme « grâces générales » ou « grâces annuelles », apparaît d'abord dans la correspondance ministérielle sous la monarchie de Juillet (1). L'expression « grâces collectives » se généralise plus particulièrement dans la langue administrative à partir du Second Empire (2).

1. Les expressions raccourcies dans la correspondance administrative sous la monarchie de Juillet

Sous la Restauration, les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 sont présentées le plus souvent comme des « grâces accordées en exécution de l'ordonnance du 6 février

1818 »⁸⁰⁹. Très tôt cependant, il devient courant de nommer également ces grâces par référence à la date à laquelle elles sont accordées. On les désigne donc comme des grâces accordées « à l'occasion de la fête du roi », termes que l'on retrouve sur les dossiers rassemblés par les archivistes du ministère de la Justice⁸¹⁰. À partir de 1830, à la suite du changement de la date à laquelle elles sont annoncées, elles sont logiquement dénommées « grâces de l'avènement » ou « grâces de l'anniversaire »⁸¹¹.

Parallèlement, de nouvelles expressions, plus brèves encore, apparaissent dans les lettres que s'échangent les administrations vers la fin des années 1830 et deviennent assez rapidement d'usage courant. On parle alors fréquemment dans la correspondance de « grâces annuelles », de « grâces générales » et de « grâces collectives ». Cette dernière expression est employée, peut-être pour la première fois par écrit, dans une lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 29 janvier 1838 pour désigner, sans équivoque, les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 et rappeler leur objectif pénitentiaire :

*Les grâces collectives qui sont accordées à l'époque de l'anniversaire de l'avènement du Roi au trône ont pour objet non seulement de récompenser les condamnés qui se sont faits remarquer par leur bonne conduite et leur assiduité au travail, mais aussi d'encourager les autres condamnés à imiter ceux-ci.*⁸¹²

Ces formules deviennent ensuite relativement banales dans la correspondance du ministère de la Justice et permettent de désigner facilement toutes les grâces accordées sur le modèle de l'ordonnance du 6 février 1818. L'expression « travail des grâces collectives » se trouve par exemple dans une lettre adressée par le ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur au mois de janvier 1841 pour désigner la préparation des listes de propositions de grâce par les préfets⁸¹³. Les deux expressions, « grâces annuelles » et « grâces générales », sont tour à tour employées dans une note interne du bureau des grâces qui « [rassemble] et [classe] chronologiquement toutes les circulaires et instructions sur cette matière depuis 1838 »⁸¹⁴.

⁸⁰⁹ Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 5 janvier 1819, AN, 20030558/17.

⁸¹⁰ Recours en grâce à l'occasion de la fête du Roi, AN, BB²² 24-29. L'apparence du papier indique que l'expression a été choisie par des archivistes de l'époque où ces grâces ont été accordées. Les grâces accordées en vertu de l'ordonnance du 7 octobre 1821 étaient, quant à elles, rassemblées dans une chemise intitulée « Baptême du duc de Bordeaux ». Baptême du duc de Bordeaux, 1821. Grâces accordées, AN, BB²² 12-14.

⁸¹¹ Grâces de l'anniversaire. Travail d'exécution. Exécution de l'ordonnance du 6 février 1818, AN, BB²² 39-50.

⁸¹² Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur et au ministre de la Marine du 29 janvier 1838 (brouillon), AN, 20030558/17 (G21).

⁸¹³ Le « travail des grâces collectives » a été « retardé cette année » par « la lenteur que quelques préfets ont mise à dresser et à transmettre les listes » de présentation. Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 11 janvier 1841, AN, 20030558/17 (G24).

⁸¹⁴ Note interne du bureau des grâces du 29 février 1848, AN, 20030558/17 (G31).

Sous les régimes qui suivent la monarchie de Juillet, l'expression « grâces collectives » se généralise et gagne les publications officielles, tandis que les expressions « grâces générales » et « grâces annuelles » deviennent moins courantes.

2. La généralisation de l'expression « grâces collectives » dans le langage administratif à partir du Second Empire

Après la monarchie de Juillet, l'expression « grâces collectives » prend de plus en plus d'importance pour désigner les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818. Elle apparaît dans les circulaires à partir de 1848. La circulaire du 14 mars 1848 demande que soit préparé le travail « des grâces collectives annuellement accordées en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818 »⁸¹⁵. Cette même expression se retrouve fréquemment dans les lettres adressées aux préfets par la Chancellerie pour les grâces accordées lors de la fête du 15 août⁸¹⁶. Les grâces des occasions solennelles supplémentaires sont également appelées « grâces collectives », et elles ne sont plus accordées « en exécution » mais « en conformité » avec l'ordonnance du 6 février 1818⁸¹⁷. L'expression « grâces collectives » disparaît momentanément des lettres adressées aux préfets lorsque celles-ci, après 1858, sont rédigées de nouveau par le ministère de l'Intérieur⁸¹⁸, puis elle réapparaît une première fois en 1876⁸¹⁹ et se retrouve ensuite chaque année à partir de 1880. Les circulaires de 1880 et 1881 mentionnent encore « l'application de l'ordonnance du 6 février 1818 »⁸²⁰, puis à partir de 1882 l'habitude s'installe de désigner les grâces annuelles par l'expression « grâces

⁸¹⁵ Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 14 mars 1848, Gillet, t. II, p. 114.

⁸¹⁶ « Monsieur le préfet, le travail des grâces collectives annuellement accordées pour les prisons en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818 se prépare pour 1852. » Lettres du ministre de la Justice aux préfets des départements ne contenant pas de maisons centrales du 29 décembre 1851, AN, 20030558/17 (G52). La même expression se trouve également dans les lettres du ministre de la Justice aux préfets du 28 février 1858, AN, 20030558/17 (G58).

⁸¹⁷ « Monsieur le Préfet, des grâces collectives seront accordées dans les prisons vers le mois de décembre prochain. Vos présentations, dressées en conformité de l'ordonnance du 6 février 1818 [...], devront me parvenir autant que possible d'ici à la fin du mois. » Lettres du ministre de la Justice aux préfets des départements comprenant une maison centrale du 25 octobre 1852, AN, 20030558/17 (G52).

⁸¹⁸ À partir des années 1860, la formule qui introduit ces circulaires évoque les condamnés qui « en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818 auront été jugés dignes de participer aux effets de la clémence impériale ». Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 27 février 1864 relatives à la préparation des états de propositions de grâces pour le 15 août 1864, CP, t. IV, p. 150. Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 14 février 1867 relatives à la préparation des états de proposition de grâces pour le 15 août 1867, CP, t. IV, p. 278. Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 15 mars 1868 relatives à la préparation des états de propositions de grâces pour le 15 août 1868, CP, t. IV, p. 354. Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 10 mars 1870 relatives à la préparation des états de propositions de grâces pour le 15 août 1870, CP, t. V, p. 6-14.

⁸¹⁹ La circulaire évoque les condamnés « qui, par application de l'ordonnance du 6 février 1818, auront été jugés dignes de participer aux grâces collectives à accorder en 1876 ». Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 13 janvier 1876, CP, t. VII, p. 5.

⁸²⁰ La formule est la même que celle de 1876, avec comme seul ajout l'évocation de « l'occasion de la fête nationale du 14 juillet ». Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 16 novembre 1880, CP, t. III, p. 121. Circulaire du sous-secrétaire d'État à l'Intérieur aux préfets du 23 novembre 1881, CP, t. VIII, p. 215.

collectives à accorder à l'occasion de la fête nationale du 14 juillet »⁸²¹ sans référence à l'ordonnance du 6 février 1818. Cette formule ne change plus par la suite dans les circulaires et l'ordonnance du 6 février 1818 n'est plus jamais mentionnée⁸²².

L'expression « grâces collectives » s'impose également dans le *Compte général de l'administration de la justice criminelle en France* (CGJC), une publication officielle du ministère de la Justice créée par une instruction de 1826. Le *Compte général* a commencé à intégrer dans ses tableaux statistiques les grâces accordées en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818 à partir de l'année 1837. De 1837 à 1848, les tableaux sont intitulés : « Grâces accordées à l'occasion de l'anniversaire du roi au trône ». Dès 1844 cependant, le rapport au roi qui fait office d'introduction aux différentes statistiques les présente comme « des grâces collectives accordées par Votre Majesté conformément à l'ordonnance royale du 6 février 1818 »⁸²³. Entre 1850 et 1852, les tableaux sont présentés sous le titre de « Grâces accordées en exécution de l'ordonnance de 1818 » puis, à partir de 1852, ils s'intitulent « États des grâces et commutations collectives »⁸²⁴. Cette dénomination ne sera plus modifiée par la suite⁸²⁵.

Avant la Troisième République, les notes insérées dans les journaux, par exemple *Le Moniteur* sous l'Empire, pour informer le public des mesures de clémence rendues à l'occasion de la fête nationale usent assez rarement de l'expression « grâces collectives », à l'exception notable de celle concernant le « travail des grâces collectives » de 1857⁸²⁶. À partir de 1883, en revanche, l'expression « grâces collectives » apparaît fréquemment en titre dans la note publiée au *Journal Officiel* pour annoncer les grâces du 14 juillet⁸²⁷. La grâce « individuelle », quant à elle, n'est quasiment jamais qualifiée comme telle dans le langage administratif : elle est tout simplement « la grâce »⁸²⁸.

Avec, donc, un léger décalage suivant les différents types de texte, l'administration a progressivement adopté l'expression « grâces collectives » comme un strict équivalent des grâces prises suivant les dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818, que ce soit pour les grâces annuelles ou pour les grâces accordées lors d'occasions particulières. En

⁸²¹ Circulaire du sous-secrétaire d'État à l'Intérieur aux préfets du 23 novembre 1882, CP, t. IX, p. 45. Circulaire du sous-secrétaire d'État à l'Intérieur aux préfets du 25 novembre 1883, CP, t. IX, p. 159. Circulaire du sous-secrétaire d'État à l'Intérieur aux préfets du 28 novembre 1884, CP, t. IX, p. 301.

⁸²² Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 22 décembre 1896, CP, t. XV, p. 182. Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 8 février 1899, CP, t. XV, p. 356-357. Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 5 janvier 1900, CP, t. XVI p. 1. Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 14 janvier 1902 CP, t. XVI, p. 65. Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 31 janvier 1903, CP, t. XVI, p. 154. Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 30 janvier 1904 CP, t. XVI, p. 217. Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 16 mars 1905, CP, t. XVI, p. 271.

⁸²³ CGJC, 1844.

⁸²⁴ CGJC 1852 à 1911.

⁸²⁵ Pendant quelques années, entre 1873 et 1877, les tableaux concernant les « grâces collectives » seront suivis de tableaux présentant les « grâces particulières ». CGJC 1873 à 1877.

⁸²⁶ Note pour *Le Moniteur* du ministère de la Justice, non datée, pour les grâces de 1857, AN, 20030558/17 (G57).

⁸²⁷ Sous le titre de « Grâces collectives », le *Journal Officiel* du 1^{er} juillet 1883 rapporte le nombre de grâces accordées le jour de la fête nationale par le président de la République « conformément à l'usage établi par l'ordonnance du 6 février 1818 ». On trouve également l'expression en 1884, 1887 et 1888, 1891, 1893 et 1899. En 1885 et 1886, en revanche, c'est l'expression « grâces générales » qui est préférée. Avant 1883, le *Journal Officiel* annonce ces mêmes grâces sans intertitre.

⁸²⁸ L'appellation « grâces particulières », utilisée dans le *Compte général* pour les tableaux des années 1873 à 1877, ou celle de « grâces ordinaires » utilisée dans la note pour *Le Moniteur* de 1857, sont rares dans la langue de l'administration. CGJC 1873 à 1877. Note pour *Le Moniteur* du ministère de la Justice, non datée, pour les grâces de 1857, 20030558/17 (G57).

les désignant ainsi, l'administration du ministère de la Justice n'a pas eu pour but de créer, à proprement parler, une nouvelle catégorie de grâces, mais a plutôt eu recours à une facilité de langage.

Pourtant, le recours à l'appellation « grâces collectives » traduit sans doute le sentiment que ces grâces sont différentes de celles qui sont accordées à la demande du condamné ou de ses proches, même si, au-delà des particularités procédurales, le XIX^e siècle peine à distinguer réellement leur spécificité, comme le montrent les difficultés de la doctrine à les caractériser.

B. L'adoption progressive de l'expression « grâces collectives » par les juristes

Devenue courante dans le langage administratif, l'expression « grâces collectives » est progressivement employée par différents auteurs de manuels ou d'ouvrages généraux traitant de la question du droit pénal et de la grâce.

Avant d'aborder le détail de l'adoption de cette expression, il est utile de rappeler en quelques mots la place de la grâce dans les débats de la doctrine au XIX^e siècle. La légitimité du droit de grâce paraît acquise : après son rétablissement en 1802, la grâce n'est plus attaquée dans son principe comme elle l'avait été au cours du XVIII^e siècle. C'est cependant surtout dans le cas de la peine de mort que la grâce fait l'unanimité : on ne saurait, dans l'esprit des auteurs de cette époque, priver le condamné à la peine capitale du droit à cet examen ultime de sa situation avant l'application du châtiment suprême. La question de l'opportunité des grâces accordées aux prisonniers est beaucoup plus disputée. Les grâces sont en particulier un point important de controverse dans ce qu'il est convenu d'appeler, sous la monarchie de Juillet, le « débat pénitentiaire »⁸²⁹ : mais la nature collective ou individuelle du droit de grâce n'y est pas une question centrale et l'expression « grâces collectives », en tant que telle, n'y est que peu employée. Ce qui compte avant tout, c'est de déterminer si la grâce renforce ou entrave les efforts du système pénitentiaire pour amender les délinquants, et peu importe, pour la plupart des intervenants dans ce débat, la forme sous laquelle celle-ci est accordée⁸³⁰.

Les juristes qui sont confrontés à l'usage de l'expression « grâces collectives » par l'administration sont avant tout les auteurs de manuels ou de traités de droit pénal ainsi que ceux qui entendent traiter de la question du droit de grâce en tant que tel⁸³¹. À la différence de l'administration, qui utilise cette expression pour désigner les grâces prises sur le modèle de l'ordonnance du 6 février 1818 sans chercher à en justifier l'usage, ces

⁸²⁹ Sur la question des grâces collectives dans le débat pénitentiaire, voir *infra*, chapitre 5, p. 409 et s.

⁸³⁰ Pour une minorité d'entre deux, cependant, cette forme a son importance.

⁸³¹ Les juristes qui consacrent un ouvrage entier à la question du droit de grâce sont très peu nombreux dans les trois premiers quarts du XIX^e siècle, et ne commencent à apparaître que dans la décennie des années 1880 : il s'agit, pour l'essentiel, de mémoires académiques ayant le droit de grâce pour sujet.

auteurs sont conduits à se demander pourquoi ces grâces seraient qualifiées de « collectives » alors qu'elles sont nominatives, et si cette expression ne devrait pas être réservée à d'autres types de grâces. Après quelques hésitations sous la monarchie et l'Empire (1), l'expression est réservée, sous la Troisième République, pour désigner les grâces assimilées à celles de l'ordonnance du 6 février 1818 (2).

1. Les hésitations des juristes sous la monarchie et l'Empire

Si l'expression « grâces collectives » apparaît dès les années 1830 dans la correspondance administrative, elle ne gagne pas immédiatement la doctrine. En 1838, un auteur comme Peigné parle, pour décrire les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818, de grâces accordées « en masse »⁸³². Dix ans plus tard, Bonneville de Marsangy qualifie les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 de « grâces générales »⁸³³, reprenant ainsi à son compte une des expressions utilisées dans la correspondance administrative, mais il n'adopte pas celle de « grâces collectives ». La correspondance administrative n'est pas destinée à la publication et les expressions qui y sont employées ne sont pas nécessairement connues de tous les auteurs qui sont amenés à évoquer les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818. Bonneville de Marsangy est procureur à Versailles, et a donc directement connaissance, par l'intermédiaire des lettres et circulaires qui lui sont adressées, des particularités de la langue employée par l'administration du ministère de la Justice.

Pour un public plus large que celui des magistrats et des fonctionnaires directement destinataires de la correspondance administrative, la connaissance de l'expression « grâces collectives » ne peut passer que par les publications officielles qui, comme nous l'avons vu, adoptent cette expression dans les débuts du Second Empire. C'est donc, fort logiquement, dans ces mêmes années que l'expression « grâces collectives » s'impose dans les traités et dans les manuels.

Le *Manuel du procureur* de Massabiau, qui connaît de nombreuses éditions successives, est révélateur de cette évolution. L'édition de 1838 ignore l'expression de « grâces collectives » mais utilise déjà celle de « grâces générales »⁸³⁴. L'édition de 1857 introduit la notion de « grâces collectives » tout en employant encore celle de « grâces générales ». Le chapitre consacré aux grâces de l'édition de 1857 est désormais divisé en

⁸³² « En vertu de l'ordonnance du 6 février 1818, les grâces ne s'accordent qu'une fois l'an : elles se donnent en masse. » A. PEIGNE, *De la réforme du système pénitentiaire dans les maisons centrales*, Paris, I. Pesron, 1838, p. 53.

⁸³³ A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire*, Paris, France, Joubert, 1847, p. 117.

⁸³⁴ « Les grâces générales accordées et publiées autrefois à la fête du Roi régnant (Ord., 6 Fév. 1818, art. 4. — Circ., Proc. Gén., Rennes, 13 Avril 1819, 20 février et 14 septembre 1825), le sont aujourd'hui le 7 Août, jour anniversaire de l'avènement de Sa Majesté au trône. — Circ., Proc. Gén., Rennes, 20 Mai 1831 et 18 Avril 1832. » J.-F.-L. MASSABIAU, *Manuel du procureur du Roi et du substitut*, 1ère édition. Paris, Roret, 1838, vol. 3, p. 155.

deux sections, la première consacrée aux demandes en grâce « individuelles » et la seconde aux demandes « collectives »⁸³⁵. L'édition de 1876 reprend les expressions et les divisions de l'édition de 1857 sans la modifier⁸³⁶. Les grâces « collectives » ou « générales » désignent dans les éditions de 1857 et 1876 des grâces prises sur le modèle de l'ordonnance du 6 février 1818. Cependant, la référence à l'ordonnance elle-même, présente dans l'édition 1838, disparaît des éditions de 1857 et 1876.

À partir du moment où l'expression grâces collectives se généralise, une question se pose : est-ce que l'emploi de cette expression pour désigner les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 est approprié ? Ces grâces dites « collectives » restent en effet nominatives et donc individualisées, même si elles sont rendues en nombre à une date commune. Certains auteurs sont donc tentés de désigner par « grâces collectives » non les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818, qui sont distribuées en nombre mais à titre individuel, mais celles qui sont accordées de manière impersonnelle⁸³⁷. Ainsi, en 1854, analysant la différence entre la grâce et l'amnistie, Charles-Alfred Bertauld, alors professeur de droit à Caen, note que la grâce, à la différence de l'amnistie qui « s'adresse aux actes et ne couvre les agents que par voie de conséquence »⁸³⁸, est personnelle : mais il ajoute que la grâce « n'est pas toujours individuelle » mais « peut être collective, et comprendre tous les condamnés pour une classe ou plusieurs classes d'infractions »⁸³⁹. Bertauld semble bien ici viser la grâce collective non nominative, d'autant que ni dans l'édition de 1854, ni dans les éditions suivantes de son texte⁸⁴⁰, il ne mentionne le cas des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818.

Allant dans ce sens, Antoine-Georges Blanche, avocat puis magistrat et conseiller à la Cour de Cassation, note dans ses études pratiques sur le Code pénal parues entre 1861 et 1867 que si la grâce « est, le plus ordinairement, individuelle, il semble cependant qu'aucun principe du droit public ne s'oppose à ce que le souverain accorde des grâces générales »⁸⁴¹. Par « grâce générale », Blanche entend bien la grâce collective impersonnelle. Blanche prend pour illustration de son propos le décret du 15 septembre 1860 pris lors du voyage de Napoléon III en Corse :

Je citerai, comme exemple, le décret du 15 septembre 1860, qui, en faisant remise des condamnations prononcées jusqu'à ce jour dans le département de la Corse, en matière

⁸³⁵ J.-F.-L. MASSABIAU, *Manuel du ministère public*, 3^e édition, Paris, Gosse et Marchal, 1857, vol. 3, p. 225.

⁸³⁶ J.-F.-L. MASSABIAU, *Manuel du ministère public*, 4^e édition, Paris, Marchal et Billard, 1876, vol. 3, p. 83.

⁸³⁷ La grâce collective impersonnelle est accordée à une catégorie de condamnés sans que ceux-ci ne soient nommément désignés, à la différence des grâces collectives de l'ordonnance du 6 février 1818.

⁸³⁸ La conception de Bertauld se heurte cependant au fait que des amnisties nominatives ont parfois été accordées au cours du XIX^e siècle, par exemple à l'occasion du sacre de Charles X.

⁸³⁹ A. BERTAULD, *Leçons de législation criminelle, appendice au « Cours de Code pénal »*, Videcoq, 1854, p. 20.

⁸⁴⁰ A. BERTAULD, *Cours de Code pénal et leçons de législation criminelle*, 3^e édition, Paris, Cosse et Marchal, 1864, p. 475.

⁸⁴¹ A.-G. BLANCHE, *Études pratiques sur le Code pénal*, Paris, Cosse et Marchal, 1861, vol. 7, p. 185 (n° 157).

*correctionnelle et de simple police, me paraît avoir bien plus le caractère de la grâce que de l'amnistie.*⁸⁴²

L'arrêt de la Cour de cassation du 30 janvier 1862 conforte son analyse. Cet arrêt affirme en effet que la « mesure d'indulgence collective » comprise dans le décret impérial du 15 septembre 1860⁸⁴³ n'est pas une amnistie mais rentre « par sa nature et ses termes » dans la catégorie des « grâces ou remises de peine »⁸⁴⁴. La cour reconnaît ainsi qu'une mesure de clémence générale et impersonnelle peut parfaitement être une grâce et ne revêt pas nécessairement le caractère d'une amnistie. Cet arrêt de la Cour de cassation contredit l'opinion selon laquelle une mesure de clémence non nominative ne peut être, par nature, qu'une amnistie. Il devrait conduire à s'interroger sur le sens des expressions « grâces collectives » ou « grâces générales » : est-il opportun de désigner par ces termes les grâces prises sur le modèle de l'ordonnance du 6 février 1818, alors que ces dernières demeurent en réalité nominatives ? Ne devrait-on pas, comme le proposent Bertauld et Blanche, réserver de telles appellations à d'éventuelles grâces impersonnelles non nominatives ?

Cependant, si cette solution paraît logique, elle se heurte au fait que les grâces impersonnelles n'existent guère pas au XIX^e siècle. La pratique de l'administration, qui est de s'abstenir de prendre volontairement des telles mesures de grâces, se poursuit en effet jusqu'en 1945⁸⁴⁵. L'arrêt de la Cour de cassation du 30 janvier 1862 n'a pas conduit le chef de l'État à user de la possibilité légale qui lui est reconnue de gracier une catégorie de condamnés sans avoir à les identifier nominativement⁸⁴⁶. De plus, l'administration continue de ne désigner, par l'expression grâces collectives, que les grâces prises sur le modèle de l'ordonnance du 6 février 1818. Cela peut expliquer le fait que des auteurs de la même période que Bertauld et Blanche, comme par exemple Legoux en 1865, ne font aucune référence à la jurisprudence du 30 janvier 1862 et se contentent de définir les grâces générales d'une manière conforme à la pratique de l'administration⁸⁴⁷. Après la chute du Second Empire et l'avènement de la III^e République, les conceptions défendues par Bertauld et Blanche disparaissent totalement.

2. La généralisation de l'expression « grâces collectives » sous la Troisième République

⁸⁴² *Ibid.*

⁸⁴³ Bull. lois, 1860, 11^e série, t. XVI, n° 853, p. 841. Le décret est pris à l'occasion d'un déplacement de Napoléon III en Corse.

⁸⁴⁴ *S.*, 1862, p. 222.

⁸⁴⁵ Sur la circulaire de 1945, voir *supra*, Introduction, p. 15

⁸⁴⁶ Un décret comparable à celui du 15 septembre 1860 est de nouveau pris par Napoléon III en 1869, puis le retour du régime républicain empêche cette pratique de se poursuivre.

⁸⁴⁷ « On entend par grâces générales celles qui sont accordées sur les propositions soumises à l'agrément de Sa majesté, à l'occasion de la fête du 15 août, en faveur d'individus se trouvant dans les conditions exigées par les règlements, et qui se sont fait remarquer par leur bonne conduite dans la maison où ils sont incarcérés. » J. LEGOUX, *Du Droit de grâce en France comparé avec les législations étrangères, commenté par les lois, ordonnances, décrets, lettres patentes*, Paris, Cotillon, 1865, p. 27.

Avec l'avènement de la République, l'ambiguïté qui pesait sur les décrets de l'Empereur, qui disposait du droit de grâce comme du droit d'amnistie, disparaît. Désormais, selon les dispositions de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics, une amnistie doit nécessairement prendre la forme d'une loi⁸⁴⁸. Si, légalement, le président de la République possède le pouvoir de prendre un décret de grâce impersonnel⁸⁴⁹, il n'en fait jamais usage sous la III^e République. La doctrine abandonne donc définitivement la conception défendue par Bertauld et Blanche. En 1880, Vaquette affirme ainsi que les grâces collectives sont « en réalité » des mesures individuelles⁸⁵⁰. Témoinant de l'oubli total de la jurisprudence du 30 janvier 1862, le caractère obligatoirement nominatif de la grâce devient même, à la fin du siècle, une évidence pour certains auteurs de manuel de droit pénal comme Radenac⁸⁵¹.

Dans les traités et les thèses consacrés à la grâce qui apparaissent à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, les grâces collectives sont toujours les grâces prises sur le modèle de l'ordonnance du 6 février 1818. De Gauraincourt⁸⁵² à Lacomme⁸⁵³, en passant par Roux-Dessart⁸⁵⁴ et Rulleau⁸⁵⁵, toutes les études doctrinales consacrées à la grâce sont désormais unanimes. Les positions des juristes du Second Empire ne sont pas réfutées, mais ignorées car la doctrine perd de vue, à partir de la décennie 1880, la possibilité de la grâce collective impersonnelle⁸⁵⁶.

L'évolution du vocabulaire est au final très progressive. Jusqu'à la Troisième République, la plupart des auteurs qui abordent le sujet des grâces collectives⁸⁵⁷ ne les désignent pas ainsi : soit ils font précisément référence aux « grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 », soit, traitant du sujet des prisons, ils l'appellent tout simplement « la grâce », et c'est le contexte qui permet de comprendre que ce terme renvoie aux grâces qui sont régulièrement accordées aux détenus pour bonne conduite.

⁸⁴⁸ Article 3 de la loi du 25 février 1875 : « [Le président de la République] a le droit de faire grâce ; les amnisties ne peuvent être assurées que par une loi. » La « grâce amnistiant » n'échappe pas à cette règle, puisqu'elle combine une mesure de grâce accordée par décret et une amnistie prévue par une loi.

⁸⁴⁹ Aucun texte ou aucune nouvelle jurisprudence ne vient, durant toutes ces années, infirmer l'arrêt du 30 janvier 1862.

⁸⁵⁰ « Les grâces collectives sont accordées à un ensemble de condamnés par un seul et même décret, à l'occasion de certaines fêtes, cérémonies ou anniversaires ; mais elles sont, en réalité, individuelles, parce que tous les condamnés qui en bénéficient sont individuellement désignés. » T.-H. VAQUETTE, *Cours résumé de droit criminel*, Paris, Marescq jeune, 1880, Tableau sur la peine, NP.

⁸⁵¹ « La grâce est individuelle. Alors même qu'elle serait accordée à plusieurs condamnés par décrets collectifs, ils seraient tous désignés nominativement. » L. RADENAC, *Manuel élémentaire de droit criminel*, Paris, A. Rousseau, 1898, p. 207.

⁸⁵² P.-A.M. GAURAINCOURT, *Traité du droit de grâce sous la République*, op. cit., p. 76-77.

⁸⁵³ « Il y a lieu de faire une distinction entre les grâces individuelles et les grâces collectives. » Ces dernières « sont celles qui chaque année font l'objet d'un travail d'ensemble, sont portées sur des listes collectives soumises à la signature du président de la République à l'occasion de la fête nationale du 14 Juillet ». H. LACOMME, *Comparaison entre le droit de grâce et la libération conditionnelle*, Toulouse, Imprimerie moderne, 1910, p. 125.

⁸⁵⁴ « Les grâces collectives datent de l'ordonnance de Louis XVIII du 6 février 1818. » G. ROUX-DESSART, *De la Grâce*, LEN POD, 1898, p. 556.

⁸⁵⁵ « On a [...] donné le nom de grâces collectives à celles qui sont accordées en bloc à des époques déterminées à des condamnés qui se font particulièrement recommander par leur bonne conduite. » C. RULLEAU, *De la grâce en droit constitutionnel*, Bordeaux, Y. Candoret, 1911, p. 54.

⁸⁵⁶ La direction des affaires criminelles et des grâces, en revanche, ne l'a jamais oubliée. Elle va soudain, en 1945, modifier ses pratiques et le vocabulaire en usage, réservant l'expression « grâces collectives » aux grâces impersonnelles et « grâces générales » aux grâces rendues sur le modèle de l'ordonnance du 6 février 1818. Voir supra, Introduction, p. 15.

⁸⁵⁷ La question des jugements des auteurs sur les grâces collectives entre 1818 et le début des débats sur la libération conditionnelle au début des années 1880 est abordée dans le chapitre 5. Voir infra, chapitre 5, p. 405 et s.

Les choses évoluent à partir de la chute du Second Empire. En 1875, un auteur comme d'Haussonville donne une définition assez précise des grâces collectives fondées sur l'ordonnance du 6 février 1818⁸⁵⁸. A partir de 1880 lorsque l'accord se fait sur l'expression « grâces collectives ». La question de la caractérisation de ces grâces se pose alors, et ce débat est cependant indissociable du jugement qui est porté sur elles à un moment où la loi sur la libération conditionnelle vient d'être adoptée⁸⁵⁹.

La modification de la date à laquelle elles sont rendues est certainement le changement le plus visible et le plus symbolique qui intervient dans le régime des grâces collectives. L'extension de la liste de leurs bénéficiaires est également une évolution qui ne passe pas inaperçue, surtout avec l'incorporation des forçats, qui sont au nombre de plusieurs milliers, dans le contingent des détenus graciés. C'est parce qu'elles sont particulièrement perceptibles par le plus grand nombre que ce sont ces deux modifications qui expliquent le succès de l'expression « grâces collectives ».

Pour autant, ces évolutions ne sont pas les seules qui affectent les grâces instituées par l'ordonnance du 6 février 1818. D'autres, moins manifestes, sont tout aussi importantes : c'est le cas de l'évolution des compétences des différentes autorités dans la procédure des grâces collectives.

Section 2. La compétence des différentes autorités

L'ordonnance du 6 février 1818 attribue à différentes autorités des compétences complémentaires dans l'élaboration des listes de grâces annuelles : à l'administration pénitentiaire, dépendante du ministère de l'Intérieur ou de la Marine, le choix des détenus à proposer, à l'administration du ministère de la Justice le rôle de conseil et de présentation, et au souverain le choix final. Cette répartition des rôles, cependant, n'est fixée que dans ses grandes lignes : elle évolue à mesure que le régime des grâces collectives s'élabore. Ces changements interviennent dans un contexte de profonde rivalité entre les départements concernés. Les conflits qui naissent entre les différentes administrations mêlent des questions de préséance et des questions de fond. Chaque acteur cherche en effet à défendre ses prérogatives face aux empiètements d'une administration concurrente, mais il s'agit également de déterminer quelle administration est la plus qualifiée pour traiter d'une question particulière. La direction des affaires criminelles et des grâces estime qu'il est de son devoir de s'assurer que les décisions judiciaires ne seront pas dénaturées par

⁸⁵⁸ « Il en est surtout ainsi pour ce qu'on appelle les grâces collectives, c'est-à-dire les grâces qui interviennent non pas au lendemain de la condamnation, mais au cours de l'exécution de la peine pour en abrégier la durée. Une ordonnance spéciale, qui porte la date du 6 février 1818, règle le mode suivant lequel les états de proposition pour les grâces collectives doivent être préparés. Tous les ans les Préfets doivent adresser au Ministre de l'Intérieur la liste de ceux des condamnés qui se seront fait particulièrement remarquer par leur bonne conduite. Dans la pratique on ne porte sur ce tableau que les condamnés ayant fait la moitié de leur peine, ou qui l'ont subie pendant dix ans quand la condamnation est perpétuelle. Ces propositions sont transmises au Garde des Sceaux, qui prend lui-même l'avis des magistrats des parquets où les condamnations ont été prononcées, et où les condamnés sont détenus. Le chef de l'État statue en bloc sur ces propositions à une époque fixe de l'année, qui varie avec le régime politique [...] » Rapport du vicomte d'Haussonville, EP, t. VI, p. 394.

⁸⁵⁹ Voir infra, chapitre 8, p. 625 et s.

une administration pénitentiaire qui n'a ni la compétence, ni la légitimité pour modifier la peine prononcée par une cour ou un tribunal. L'administration des prisons, de son côté, considère qu'elle est en meilleure position pour apprécier l'évolution morale de détenus qu'elle côtoie au quotidien. Les conflits qui surviennent se résolvent par une négociation entre les différents départements ministériels.

Le pouvoir de faire grâce en lui-même n'est pas l'objet de débat. Ce droit, exclusivement entre les mains du chef de l'État reste cependant, dans le cas des grâces collectives, très formel. Bien que l'exercice du droit de grâce soit un exemple de justice retenue, puisque la grâce n'est jamais accordée au nom du souverain mais toujours par le chef de l'État en personne, le rôle de celui-ci s'est en réalité d'emblée réduit à une approbation des listes qui lui étaient soumises⁸⁶⁰. Si le pouvoir des différentes autorités qui concourent à l'élaboration des grâces collectives se limite, formellement, à un pouvoir de conseil, en réalité, seuls les avis qui émanent des autorités subalternes peuvent être considérés comme purement consultatifs : à l'opposé, les appréciations des autorités centrales équivalent, en pratique, à des décisions définitives.

La procédure débute avec une première compétence, celle d'établir des listes de détenus à proposer pour les grâces : l'ordonnance du 6 février 1818 accorde à l'administration pénitentiaire ce pouvoir, mais celle-ci doit le partager avec les magistrats du parquet (§1). Le pouvoir de présenter les listes de grâce au chef de l'État, qui équivaut à un pouvoir de décision sur les mesures envisagées, revient, toujours selon cette ordonnance, au ministre de la Justice, mais l'évolution du régime des grâces vient parfois attribuer cette prérogative à un autre ministre, comme ceux de la Guerre ou de la Marine (§2). Il faut enfin considérer une dernière prérogative, qui n'est pas prévue par l'ordonnance du 6 février 1818, et qui est parfois source de conflits entre les ministères : celle de l'annonce des grâces aux détenus et de la mise à exécution de la mesure (§3).

§1. La détermination de la liste des détenus à proposer pour les grâces, la transmission de ces propositions et l'avis les concernant

La procédure des grâces collectives implique l'exercice d'une compétence qui n'existe pas dans la procédure des grâces ordinaires : celle de déterminer la liste des détenus susceptibles de bénéficier d'une mesure de clémence en raison de leur bonne conduite. Ce pouvoir de proposition s'accompagne d'un pouvoir d'avis et de conseil sur les mesures de clémence envisagées. Bien que ces avis soient consultatifs, leur recueil est une étape importante et leur multiplicité explique la lenteur de la procédure et ses retards fréquents, et cela alors même que le respect des délais est une exigence de ces grâces accordées à une date particulière.

⁸⁶⁰ Sauf exception, le chef de l'État n'examine en personne que les recours en grâce des condamnés à mort.

N'est abordée dans ce paragraphe que la procédure concernant les prisons rattachées au ministère de l'Intérieur et les bagnes. Pour les grâces militaires, les grâces des colonies et les grâces des détenus de l'Algérie, le pouvoir de déterminer la liste des détenus à proposer est lié à la spécificité qui les fait échapper à l'autorité du ministre de la Justice et sera donc examiné dans le paragraphe qui leur est consacré.

La première compétence tient à l'élaboration des listes de détenus méritants à partir de l'observation de leur conduite dans les lieux de détention : celle-ci semble réservée par l'ordonnance du 6 février 1818 aux autorités de l'administration des prisons, mais le ministère de la Justice considère que les magistrats du parquet en sont également investis. Le premier pouvoir à examiner est donc un pouvoir de proposition et de conseil (A). Une fois rédigées, les listes de détenus proposés pour les grâces doivent être transmises au ministre de la Justice par le ministre de l'Intérieur ou celui de la Marine. Ce rôle n'est toutefois pas limité à la transmission, car l'ordonnance précise que le ministre de l'Intérieur peut y apporter également ses observations : il s'agit donc d'un pouvoir de communication des propositions et de conseil (B).

A. Le pouvoir de proposition et de conseil

Alors que le modèle philadelphien confiait la tâche de sélectionner les détenus méritants à des notables choisis pour leur qualités morales et religieuses, l'ordonnance du 6 février 1818 privilégie les autorités de la prison. L'article premier de l'ordonnance dispose que les comptes de la conduite de prisonniers seront rendus aux procureurs généraux et aux préfets par « les directeurs, inspecteurs, aumôniers, conseils de surveillance et tous autres chargés de l'administration, inspection ou surveillance des maisons de force, de réclusion, détention, correction, et prison quelconques »⁸⁶¹ : ces comptes de la conduite des détenus, bien qu'essentiels, ne s'identifient toutefois pas aux propositions de grâces au sens strict, car celles-ci sont, selon l'article 2 de l'ordonnance, « adressées »⁸⁶² chaque année par « les préfets » à leur autorité de tutelle, le ministre de l'Intérieur. On peut donc considérer les comptes rendus évoqués dans l'article premier de l'ordonnance comme une série d'observations et d'avis sur les détenus qui fournissent la matière nécessaire à la rédaction par les préfets des listes de propositions proprement dites.

Ces avis doivent être distingués d'un autre type d'observations, à savoir les avis formulés sur les propositions de grâce déjà faites : ce sont les « renseignements » recueillis par le garde des Sceaux auprès des procureurs généraux et ordinaires tels qu'ils sont évoqués à l'article 4 de l'ordonnance. Il y a donc bien deux pouvoirs distincts qui sont évoqués : d'une part, celui de rédiger les listes de détenus proposés pour les grâces à partir

⁸⁶¹ Ordonnance du 6 février 1818, article 1.

⁸⁶² Ordonnance du 6 février 1818, article 2.

des observations recueillies auprès des autorités de la prison : d'autre part, sous couvert de fournir des « renseignements » sur les condamnés, celui de donner un avis motivé sur ces propositions. Le premier pouvoir est exercé par les préfets pour les prisons de l'Intérieur et par les commissaires de la Marine puis les gouverneurs des colonies dans les bagnes : le second, suivant les dispositions de l'ordonnance, par les magistrats du parquet. Cependant, le ministre de la Justice interprète l'ordonnance du 6 février 1818, et en particulier son article premier, qui fait du procureur général, à l'égal du préfet, le destinataire des comptes rendus de la conduite des détenus, comme donnant aux magistrats du parquet un pouvoir de proposition équivalent à celui de l'administration. Il faut donc examiner tout d'abord le pouvoir de proposition reconnu à l'administration des prisons et des bagnes (1), puis envisager les prérogatives des procureurs généraux, qui sont à la fois de donner un avis sur les propositions de l'administration pénitentiaire et, le cas échéant, de formuler les leurs (2).

1. Le pouvoir de proposition de l'administration des prisons et des bagnes

L'article 2 de l'ordonnance du 6 février 1818 confie au préfet le soin « d'adresser » les listes de propositions annuelles de grâces au ministre de l'Intérieur⁸⁶³, mais elle est muette sur la question de savoir comment les listes doivent être rédigées⁸⁶⁴. Cette lacune est en partie comblée, pour les prisons départementales, par une disposition de l'ordonnance du 9 avril 1819 qui crée la Société royale des prisons⁸⁶⁵. Le titre III de cette ordonnance institue en effet des commissions des prisons départementales dont les membres, nommés par le ministre de l'Intérieur sur proposition du préfet du département, sont chargés d'une mission de supervision générale, tant sur le plan disciplinaire que matériel, des prisons départementales. L'article 3 charge précisément ces commissions de dresser les listes de propositions de grâces annuelles qui seront ensuite transmises par le préfet au ministre de l'Intérieur⁸⁶⁶.

L'ordonnance du 9 avril 1819, répondant aux vœux des réformateurs, confie ainsi à une assemblée d'hommes choisis pour leur intégrité et leur valeur morale le soin de faire le tri entre les détenus méritants⁸⁶⁷. Dans l'état de proposition de grâces du Cher pour

⁸⁶³ *Ibid.*

⁸⁶⁴ La première année d'application de l'ordonnance a d'ailleurs été, pour ceux-ci, une source d'interrogation sur la manière dont ils devaient procéder. Voir *supra*, chapitre 2, p. 167 et s.

⁸⁶⁵ La création de la Société royale des prisons se situe à l'apogée du bref moment réformateur qu'a connu la Restauration avant l'assassinat du duc de Berry.

⁸⁶⁶ Les commissions de surveillance « dresseront chaque année, à l'époque déterminée par les instructions, l'état des détenus qui, par leur bonne conduite et leur assiduité au travail, seront reconnus avoir des titres à notre clémence. Elles transmettront ces états au préfet, qui les enverra, avec son avis, au ministre de l'Intérieur, pour être par lui transmis à notre garde des sceaux, ministre de la Justice. » Ordonnance du 9 avril 1819, J.-B. DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements avis du Conseil d'État*, 2^e éd., Guyot et Scribe, Paris, 1838, vol. 22, p. 125.

⁸⁶⁷ Le procureur du Roi ou le procureur général ainsi que le président de la Cour d'appel ou du tribunal de première instance sont membres de droit de la commission qui est présidée par le préfet ou le sous-préfet. Le ministre de l'Intérieur a la faculté de nommer, sur proposition du préfet, quatre membres supplémentaires qui peuvent être choisis parmi les personnalités honorables du

l'année 1820⁸⁶⁸, la case « Avis et renseignements donnés par la commission des prisons » donne des informations sur la conduite des détenus en prison tandis que la proposition de grâce elle-même est signée par le préfet⁸⁶⁹.

Cependant, les commissions de surveillance des prisons de l'ordonnance du 9 avril 1819 ont semble-t-il rapidement « soulevé des susceptibilités » au sein de l'administration des prisons⁸⁷⁰. Une nouvelle ordonnance royale du 25 juin 1823 leur retire toute autorité pour s'immiscer dans l'administration de la prison elle-même, même si elles gardent la rédaction des listes de proposition de grâces dans leurs attributions⁸⁷¹. Surtout, il n'est pas question que la surveillance dont elles sont chargées s'étendent aux maisons centrales, comme le ministre de la Justice, interrogé en 1824 par le procureur général de Limoges, le précise dans sa correspondance⁸⁷². Il en résulte que « cette commission n'a ni le droit ni les moyens de faire des propositions sur les condamnés qui subissent leur peine [dans la maison centrale de Limoges] »⁸⁷³. En 1847, des commissions de surveillance sont instituées pour les maisons centrales⁸⁷⁴ mais celles-ci ne sont pas chargées de rédiger les propositions de grâce des condamnés⁸⁷⁵.

Dans les maisons centrales, la pratique est de laisser au directeur d'établissement le soin de rédiger les listes de détenus proposés pour les grâces : le préfet transmet ensuite ces listes, visées par lui, au ministre de l'Intérieur comme le demande le texte de l'article 2 de l'ordonnance du 6 février 1818. Cependant, aux yeux de la Chancellerie, c'est bien le préfet qui est l'autorité responsable. Interrogée en 1841 par le département de l'Intérieur sur la question des signatures qui doivent obligatoirement être apposées sur les listes de propositions de grâces, la direction des affaires criminelles et des grâces est formelle : aucune autre signature que celle du préfet n'est indispensable⁸⁷⁶. Cette règle entre dans le

département : mais il n'y a aucune obligation à ce que ces personnalités extérieures soient sollicitées. Articles 13, 14 et 14 de l'ordonnance du 9 avril 1819.

⁸⁶⁸ Les états de proposition de grâces conservés dans les archives sont très rares, sauf dans les toutes premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818 et entre 1906 et 1908. Voir, *infra*, chapitre 8, p. 640 et s.

⁸⁶⁹ Par exemple, l'observation concernant Pierre Gravier, condamné à cinq ans de réclusion pour vol de blé dans un moulin où il était domestique, est formulée ainsi par la commission de surveillance : « Il a toujours été fort tranquille et très assidu au genre de travail auquel on l'occupait. Ce qui lui a mérité d'être choisi comme porte-clés de la cour des femmes ». La proposition de grâce signée par le préfet est une « remise d'un an ». Tableau des individus condamnés à des peines criminelles qui, d'après le témoignage de leur repentir et la régularité de leur conduite, nous paraissent susceptibles de participer à la clémence de sa majesté, 10 juillet 1820, AN, BB²² 12-14.

⁸⁷⁰ M. KALUSZYNSKI, « La République et la Réforme pénitentiaire. Grandeurs et décadences d'un projet politique mobilisateur », in : P. MBANZOULOU, F. DIEU, (dir.), *Administration pénitentiaire et justice. Un siècle de rattachement*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 118.

⁸⁷¹ CP, t. I, p. 97-98.

⁸⁷² « Les commissions des prisons créées en vertu de l'ordonnance du 9 avril 1819 ne sont pas chargées de surveiller les maisons centrales mais seulement les maisons départementales. » Lettre du ministre de la Justice au procureur général de Limoges du 12 mai 1824 (brouillon), AN, 20030558/17 (G 53).

⁸⁷³ Lettre du ministre de la Justice au procureur général de Limoges du 12 mai 1824 (brouillon), AN, 20030558/17 (G 53).

⁸⁷⁴ Ordonnance du Roi portant qu'une commission de surveillance sera établie près de chaque Maison centrale de force et de correction, 5 novembre 1847, Bull. lois, 9^e série, t. XXXV, n° 1431, p. 925.

⁸⁷⁵ « Les commissions de surveillance des prisons départementales doivent aux termes de l'ordonnance du 9 avril 1819 être consultées sur les titres à l'indulgence des détenus des dites prisons ; mais elles n'ont point d'avis à émettre à l'égard des détenus des maisons centrales, attribution qui n'appartient même pas aux commissions instituées auprès de ces derniers établissements par l'ordonnance du 5 novembre 1847. » Répertoire sous le numéro 202, AN, 20030558/17 (G 53).

⁸⁷⁶ « Mr et cher collègue, j'ai bien reçu la lettre que vous m'avez fait l'honneur de m'écrire le 10 de ce mois, pour me consulter sur la question de savoir si les propositions de grâces faites en faveur des condamnés détenus dans les maisons centrales doivent être revêtues des avis des inspecteurs et des aumôniers de ces établissements. Aux termes de l'ordonnance du 6 février 1818, ce sont

Répertoire des grâces sous le numéro 198⁸⁷⁷. Les propositions transmises sans la signature du préfet sont en revanche irrégulières, et le ministère de la Justice doit en faire le rappel à plusieurs reprises⁸⁷⁸.

Les préfets sont, il est vrai, incités à s'appuyer sur les renseignements qui leur sont fournis par les agents administratifs des maisons centrales, mais l'administration du ministère de la Justice précise dans une lettre du 22 mars 1841 qu'ils ne sont pas liés par l'avis de leurs subordonnés⁸⁷⁹. Les choix des directeurs des maisons centrales se trouvent ainsi soumis à l'appréciation du préfet. Or, les rapports entre les préfets et les directeurs de maison centrale ne sont pas toujours harmonieux : le premier inspecteur des maisons centrales, La Ville de Mirmont, attire l'attention sur les inconvénients que peuvent créer un interventionnisme intempestif du préfet dans la gestion quotidienne d'une maison centrale⁸⁸⁰. Malgré tout, il semble que les listes de propositions de grâce élaborées et signées par le directeur sont le plus souvent approuvées telles quelles par le préfet⁸⁸¹ qui semble donc jouer, dans les faits, davantage un rôle de surveillance et de contrôle du travail de son subordonné qu'un rôle actif dans le choix des détenus à proposer pour les grâces.

La situation est donc différente dans les maisons centrales et dans les prisons départementales. Dans les premières, le préfet est libre d'organiser comme il le souhaite le recueil de l'avis du personnel de l'établissement pénitentiaire. Dans les prisons départementales, cet avis est obligatoirement formulé dans le cadre d'une séance de la commission de surveillance des prisons, qui est cependant placée sous sa présidence ou celle du sous-préfet. Il est, dans les deux cas, toujours signataire de la liste des détenus proposés pour les grâces collectives.

les préfets qui font les propositions de grâce dont parle cette ordonnance. Les états qui contiennent ces propositions doivent donc être leur propre ouvrage, et il n'est pas indispensable d'y consigner l'avis des principaux agents des maisons centrales. » *Ibid.*

⁸⁷⁷ « Il n'est point indispensable que l'avis des aumôniers et des inspecteurs de maison centrale soit consigné sur les listes de présentations qui sont l'œuvre propre des Préfets et dont ils sont les seuls responsables. » Répertoire sous le numéro 198, AN, BB²⁴ 1126.

⁸⁷⁸ Lettres du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur des 17, 21 et 30 mai 1862, AN, 20030558/17 (G 62).

⁸⁷⁹ « [...] L'ordonnance exige que les préfets s'éclairaient par la conduite des détenus par des comptes fréquents et détaillés qu'ils doivent demander tant au directeur qu'à l'inspecteur et à l'aumônier : il convient en effet que les titres des condamnés à la clémence royale soient appréciés par les divers agents qui ont avec eux des rapports journaliers. Ce concours de renseignements et d'avis est un gage d'exactitude et d'impartialité qu'il ne faut pas négliger. Quant au mode à suivre, chaque préfet reste libre de le déterminer. Il peut contacter collectivement ou séparément les agents que je viens de nommer, et avoir tel égard que de raison aux renseignements qu'ils lui fournissent suivant le degré de confiance qu'il accorde à chacun d'eux. Mais de quelque manière que le préfet recueille les éléments de la proposition, elles sont, je le répète, son propre ouvrage, lui seul en est responsable, et dès lors peu importe qu'il y joigne l'avis des agents qu'il a dû consulter. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 22 mars 1841 (brouillon), AN, BB²⁴ 1126.

⁸⁸⁰ Commentant les effets de l'ordonnance du 2 avril 1817 qui a placé les maisons centrales sous la « surveillance » des préfets, La Ville de Mirmont écrit ainsi : « Quelque habile administrateur que soit un préfet, il ne peut avoir la connaissance des détails et de l'opportunité des mesures de police comme un directeur. [...] Souvent aussi les préfets ne s'occupent pas de la maison centrale, et laissent ce soin à leurs bureaux : alors c'est aux employés de la préfecture que le directeur est réduit à faire la cour, s'il veut jouir d'un peu de tranquillité. [...] Je n'en finirais pas si j'essayais de faire connaître ici toutes les contrariétés et même les mortifications que les directeurs ont à souffrir, lorsque les préfets veulent entrer par eux-mêmes dans les détails de l'administration, ou s'en reposent pour cet objet sur leurs bureaux. » A.-J.-J. LA VILLE DE MIRMONT, *Observations sur les maisons centrales de détention*, Paris, Crapelet, 1833, p. 28.

⁸⁸¹ Par exemple : Propositions de grâces à l'occasion de la fête du roi pour la maison centrale du Mont-Saint-Michel, année 1832 signées du directeur le 17 mai 1832 et du préfet le 30 mai 1832, AN, BB³ 168.

À partir du Second Empire, cependant, les sessions des commissions départementales de surveillance des prisons ne sont plus systématiquement tenues⁸⁸². En 1872, témoignant devant la commission parlementaire dirigée par d'Haussonville, le directeur de l'administration pénitentiaire, Jaillant, reconnaît que ces commissions ne sont que rarement réunies et que dans ce cas les propositions de grâce dans les prisons départementales sont rédigées par le seul gardien-chef avant d'être signées par le préfet⁸⁸³.

Que ce soit dans les prisons départementales ou les maisons centrales, le rôle des acteurs qui côtoient les prisonniers au quotidien est minimisé au profit des administrateurs haut placés dans la hiérarchie. Il ne s'agit là, il est vrai que d'une conséquence normale de l'organisation administrative du ministère de l'Intérieur : l'administration centrale ne correspond jamais directement avec les directeurs de prison, mais le fait exclusivement par l'intermédiaire des préfets⁸⁸⁴. Il n'en reste pas moins que cette relative mise à l'écart des intervenants dans les prisons, en particulier des aumôniers, va à l'encontre des principes défendus par le courant philanthropique lors de l'adoption de l'ordonnance du 6 février 1818.

Pour les bagnes, en l'absence de disposition à ce sujet dans l'ordonnance du 6 février 1818, le ministère de la Justice laisse au ministère de la Marine le soin d'organiser lui-même la procédure d'établissement des propositions de grâce.

Sous l'Ancien Régime, la chiourme, terme qui désigne l'ensemble des condamnés détenus dans les ports, était placée sous l'autorité du plus haut personnage au sein des arsenaux, l'intendant de la Marine, secondé par un commissaire aux chiourmes⁸⁸⁵. L'organisation administrative des ports militaires et des arsenaux connaît de nombreuses réformes après la révolution, mais le poste de commissaire aux chiourmes demeure, au fil de ces réorganisations, jusqu'à 1835⁸⁸⁶. Entre 1824 et 1835, les archives conservées à la direction des affaires criminelles et des grâces sont muettes sur la manière dont les propositions de grâce sont élaborées, mais il semble logique de supposer que le commissaire aux chiourmes est chargé de cette tâche.

En 1835, deux ordonnances réforment l'organisation de l'administration des ports militaires : l'ordonnance du 3 janvier 1835 réorganise les services du commissariat général du port tandis que l'ordonnance du 19 mai 1835 confie les chiourmes à un « chef de service

⁸⁸² « Je ne pourrais vous dire exactement à quelle date les dernières ont disparu, parce qu'il est presque impossible de préciser même l'agonie d'une institution, qui n'en finit pas de disparaître. Tout ce que je sais, c'est que mon ancien collègue, M. Lalou, disait à la fin de l'Empire que les neufs dixièmes de ces Commissions avaient depuis longtemps cessé de fonctionner. » C. GRANIER, *Les commissions de surveillance*, Melun, Imprimerie administrative, 1895, p. 13.

⁸⁸³ « C'est ici encore que se fait vivement sentir la nécessité d'organiser les Commissions de surveillance, qui n'existent que sur le papier. Le gardien-chef qui exerce un pouvoir en quelque sorte discrétionnaire sur les prisonniers est un fonctionnaire d'un ordre très-modeste et dans lequel on ne peut pas toujours avoir une entière confiance. » Déposition de Jaillant, directeur de l'administration pénitentiaire, EP, t. I, p. 39 - 40.

⁸⁸⁴ Déposition de Jaillant, directeur de l'administration pénitentiaire, EP, t. I, p. 70.

⁸⁸⁵ F. JOANNIC-SETA, *Le bagne de Brest. Naissance d'une institution carcérale au siècle des Lumières*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015, p. 101.

⁸⁸⁶ A. BOURNONVILLE, *De l'Intendance au Commissariat de la Marine (1765-1909). Un exemple de stabilité administrative*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université de Lille, 2014, p. 459-466.

des chiourmes »⁸⁸⁷. La même année, et sans doute à la suite de ces deux ordonnances, la procédure de l'élaboration des propositions de grâces dans les ports est précisément réglementée par le ministère. L'article 1^{er} du règlement du 21 novembre 1835, signé par le ministre de la Marine, l'Amiral Duperré, institue une commission, présidée par le commissaire général de la Marine, chargée de dresser chaque année la liste des détenus des bagnes qui seront proposés pour les grâces. Cette commission comprend, outre le chef du service des chiourmes, des personnalités qui, comme l'aumônier du bagne, ont davantage de contacts quotidiens avec les détenus que les hauts administrateurs⁸⁸⁸. La procédure peut donc être comparée à celle retenue par l'ordonnance du 9 avril 1819 qui institue des commissions chargées d'établir les propositions de grâces dans les prisons départementales, tout en relevant que la commission instituée pour les bagnes n'est composée que de fonctionnaires du département de la Marine et qu'il n'est pas prévu que des personnalités extérieures à l'administration puissent y siéger.

Le règlement du 21 novembre 1835 ne concerne toutefois que les bagnes portuaires. La loi sur la transportation du 30 mai 1854, qui introduit un changement majeur dans l'histoire pénitentiaire⁸⁸⁹, a pour conséquence de rendre caduques ses dispositions. Le règlement d'administration générale prévue par les dispositions de la loi du 30 mai 1854 et qui devait régler dans le détail les questions de discipline pour tous les bagnes coloniaux n'a jamais été adopté⁸⁹⁰. Les règles disciplinaires sont précisées par des arrêtés des gouverneurs des colonies, qui se trouvent ainsi libres de déterminer les modalités qui vont présider aux choix des détenus à proposer pour les grâces. Les listes sont désormais transmises au ministère de la Marine revêtues de la signature des gouverneurs, et ce sont ces fonctionnaires qui correspondent avec leur autorité de tutelle, le ministre de la Marine et des Colonies, à ce sujet⁸⁹¹.

Une évolution comparable semble donc se dessiner dans les prisons rattachées au ministère de l'Intérieur et dans les bagnes. Les commissions chargées d'établir les listes de détenus à proposer pour les grâces voient leur rôle s'effacer. Dans les premières années de la Troisième République, les préfets et les gouverneurs des colonies sont libres de recueillir l'avis de leurs subordonnés dans les formes qu'ils désirent afin d'établir les listes de détenus à proposer pour les grâces.

⁸⁸⁷ *Ibid.*, p. 58-60.

⁸⁸⁸ « Article 1^{er}. La liste des forçats à proposer en grâce sera dressée, dans chaque port, au mois de janvier, par une commission qui se réunira sous la présidence du commissaire général de la Marine. Cette commission sera composée du chef du service du chiourme, du commissaire chargé du détail des approvisionnements et des hôpitaux, d'un officier de chacune des directions du port, du directeur des subsistances de la Marine, de l'aumônier du Bagne et du commissaire chargé du contrôle des chiourmes. » Règlement sur la marche à suivre pour les propositions de grâce en faveur des condamnés aux travaux forcés du 21 novembre 1835, AN, 20030558/17 (G18).

⁸⁸⁹ M. PIERRE, *Le temps des bagnes. 1748-1953*, *op. cit.*, p. 91 et s.

⁸⁹⁰ G.-P.-O. d'HAUSSONVILLE, *Les établissements pénitentiaires en France et aux colonies*, Paris, Michel-Lévy frères, 1875, p. 573.

⁸⁹¹ Par exemple, lettre du gouverneur de la Nouvelle Calédonie au ministre de la Marine et des Colonies du 24 septembre 1877 sur les grâces de l'année 1878, AN, BB²² 191.

2. *Le pouvoir de conseil et de proposition des magistrats du parquet*

Suite à l'interprétation que fait le ministère de la Justice de l'ordonnance du 6 février 1818, les magistrats du parquet cumulent deux prérogatives : celle de donner un avis consultatif sur les mesures de grâces proposées par l'administration des prisons et des bagnes et celle de formuler, en parallèle, leurs propres propositions.

Le rôle des procureurs généraux dans la procédure des grâces collectives est détaillé dans l'article 4 de l'ordonnance du 6 février 1818 : le garde des Sceaux doit recueillir des « renseignements auprès des procureurs généraux et ordinaires dans le ressort desquelles auront été condamnés et se trouveront détenus les individus portés sur les listes »⁸⁹². Sur ce point, l'ordonnance du 6 février 1818 ne fait que prescrire pour les grâces collectives ce qui est déjà la pratique pour les grâces individuelles. Les archives de la direction des affaires criminelles et des grâces révèlent en effet que, lors de l'instruction des recours en grâce, les procureurs des cours et tribunaux ayant prononcé les condamnations sont systématiquement consultés⁸⁹³. Si l'objet de cette consultation est en principe de recueillir des renseignements sur la personnalité du condamné et les circonstances de l'infraction, dans les faits les magistrats du parquet formulent des avis sur l'opportunité de la mesure de la clémence. Rien n'oblige la direction des affaires criminelles et des grâces à suivre cet avis, qui n'est que consultatif, et il se peut que la décision finale ne soit pas celle qui avait été préconisée par les magistrats du parquet. Cependant, en ce qu'elles apportent un éclairage sur la nature des faits et sur les considérations formulées au moment du jugement, les observations des procureurs sont souvent un élément déterminant.

L'ordonnance dispose que doivent être consultés les « procureurs généraux et ordinaires ». Dans les faits, l'administration centrale correspond avec le procureur général qui peut lui-même interroger les procureurs des tribunaux du ressort de sa cour d'appel au sein d'un parquet parfaitement hiérarchisé⁸⁹⁴. Le procureur général est également secondé par un service spécialisé, le bureau des grâces du parquet général⁸⁹⁵. Pour les condamnations les plus récentes, le procureur, le substitut ou l'avocat général qui a pris les réquisitions au nom du ministère public peut être sollicité. Dans tous les cas, le dossier d'instruction et les notes d'audience fournissent un nombre considérable de renseignements sur l'affaire.

Lorsque le condamné n'est pas détenu dans le ressort du tribunal ou de la cour qui a prononcé la condamnation, ce sont les avis de deux procureurs généraux qui doivent être recueillis : celui qui est compétent pour le lieu de la condamnation et celui qui est compétent pour le lieu de détention. Lors de l'instruction des propositions de grâces

⁸⁹² Ordonnance du 6 février 1818, Bull. lois, 7^e série, t. VI, n° 198, p. 89.

⁸⁹³ Les magistrats du siège peuvent l'être également, en particulier les présidents de cour d'assise.

⁸⁹⁴ J.-M. CARBASSE (dir.), *Histoire du parquet*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 260.

⁸⁹⁵ Dans la correspondance, les lettres que le procureur général adresse au ministre de la Justice sont souvent à l'en-tête du bureau des grâces du parquet général. Voir par exemple les rapports des procureurs généraux sur les grâces trimestrielles dont l'en-tête type est souvent rédigé ainsi : « Cour d'appel de... Parquet général. 2^e bureau. Grâce et réhabilitation ». AN, BB²⁴ 795.

collectives, et alors que des avis sont sollicités sur de nombreux condamnés, cette manière de procéder entraîne souvent des retards importants dans la préparation des dossiers.

Le rôle consultatif des magistrats du parquet est le même dans le cas des grâces individuelles et collectives et souligne la multiplicité des fonctions des magistrats du parquet au XIX^e siècle⁸⁹⁶. Cependant, ce rôle soulève, pour les grâces collectives, une difficulté qui ne se pose pas dans le cas des recours individuels. L'avis négatif du procureur général concernant un détenu proposé par le département de l'Intérieur ou le Marine peut en effet apparaître comme une forme de critique du choix opéré par l'administration pénitentiaire. La transposition, pour les grâces collectives, de la procédure suivie pour les grâces individuelles pose ainsi des problèmes inédits qui nourrissent une certaine rancœur entre les représentants locaux de l'administration pénitentiaire et celui du ministère de la Justice

Cet état de fait conduit parfois l'administration des prisons à protester face à ce qui apparaît comme un déséquilibre en faveur du parquet et, surtout, un désaveu de ses propres décisions. Le ministre de l'Intérieur transmet en 1845 ainsi à son collègue de la Justice les protestations du préfet de la Haute Vienne qui menace de faire en quelque sorte la grève des propositions de grâce si les avis des préfets sont systématiquement ignorés au profit de ceux des procureurs généraux⁸⁹⁷. La réponse du ministre de la Justice est ferme et demande au département de l'Intérieur de rappeler aux préfets que « rien ne peut dispenser ces administrateurs de l'accomplissement » de leur devoir et ce « quand bien même, ce qui n'est pas, leurs présentations ne seraient suivies d'aucun résultat favorable aux condamnés qui s'y trouveraient compris »⁸⁹⁸. Le ministre de la Justice rappelle à cette occasion les attributions différentes des autorités pénitentiaires et judiciaires qui doivent, selon lui, prendre en compte des éléments d'appréciation différents pour proposer ou attribuer les grâces⁸⁹⁹.

Cette rancœur s'alimente également du fait que le ministère de la Justice déduit des dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 la possibilité, pour les procureurs, de formuler leurs propres propositions de grâce parallèlement à celles de l'administration des

⁸⁹⁶ J.-M. CARBASSE (dir.), *Histoire du parquet*, op. cit., p. 261.

⁸⁹⁷ « M. le Préfet de la Haute Vienne m'adresse, avec son tableau, une observation que je crois devoir porter à votre connaissance. L'avis de MM les Procureurs Généraux, dit-il, est non seulement prépondérant mais il est exclusif de tout autre. S'il en devait être toujours ainsi, il croirait inutile de faire à l'avenir d'autres propositions. Il est certain, monsieur et cher collègue, que le droit de présentation attribué aux préfets par l'ordonnance royale du 6 février 1818 deviendrait tout à fait illusoire s'il n'en devait être tenu qu'un compte aussi indirect. Ce ne serait pour ces fonctionnaires qu'une formalité sans conséquence et l'expression de leur opinion serait complètement superflue si une autre opinion devait toujours prévaloir. » Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 31 mars 1845, AN, 20030558/17 (G28).

⁸⁹⁸ Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 17 avril 1845 (brouillon), AN, 20030558/17 (G28).

⁸⁹⁹ « Je vous prie de vouloir bien en même temps calmer les susceptibilités de ce fonctionnaire, en lui faisant remarquer que les grâces collectives accordées annuellement par le Roi sont fondées sur deux éléments distincts mais également importants, la bonne conduite des condamnés depuis leur détention, et les circonstances qui ont précédé et accompagné leur condamnation. Sur le premier point, c'est ordinairement l'administration seule qui est appelée à émettre un avis, et cet avis est toujours pris en considération. Pour le 2^e point c'est nécessairement l'autorité judiciaire qui doit m'éclairer, et j'ai d'autant plus besoin de la consulter qu'il n'arrive que trop souvent qu'un condamné dont la conduite a été irréprochable dans la prison ne saurait cependant devenir l'objet d'une grâce sans de graves inconvénients, sans même de véritables dangers, soit à raison de la nature des faits dont il s'est rendu coupable, soit à raison du mauvais effet que pourrait produire sa mise en liberté prématurée, soit enfin par ce que l'expiation ne paraît pas encore avoir été assez longue pour être efficace. » *Ibid.*

prisons. Dans sa circulaire du 14 mars 1818, le ministre de la Justice considère que l'article 1^{er} de l'ordonnance du 6 février 1818, qui impose que des comptes réguliers de la conduite des prisonniers doivent être communiqués aux magistrats du parquet par l'administration des prisons, donne pouvoir aux procureurs de s'enquérir de la conduite des détenus en allant effectuer des visites dans les établissements de détention, et, sur la base de ces observations, de proposer de leur propre initiative des détenus pour les grâces annuelles⁹⁰⁰. Sous la restauration et la monarchie de Juillet, cette faculté est réaffirmée à de nombreuses reprises par le ministère de la Justice dans les circulaires⁹⁰¹ ou la correspondance⁹⁰². Ce pouvoir est consacré en 1838 dans le *Répertoire* sous le numéro 207 bis :

*Indépendamment des renseignements et de l'avis qu'ils ont à fournir sur les présentations des Préfets et de l'Administration, les Procureurs Généraux ont le droit de formuler personnellement des propositions pour les grâces collectives annuelles.*⁹⁰³

L'ordonnance du 6 février 1818 étant muette en ce qui concerne les bagnes, le pouvoir reconnu aux procureurs généraux de se faire remettre un compte détaillé de la conduite des détenus se limite aux prisons rattachées au ministère de l'Intérieur. Les procureurs généraux ne sont donc pas en droit de demander aux administrateurs de la Marine des comptes détaillés sur la conduite des forçats, comme le rappelle la circulaire du ministre de la Justice du 7 février 1833⁹⁰⁴. Le pouvoir de proposition autonome reconnu

⁹⁰⁰ Cette circulaire n'a pas été retrouvée mais son contenu est rappelé par la circulaire du 9 août 1828. « La circulaire du 14 mars 1818 vous recommandait en outre, ainsi qu'à vos substituts, de faire de fréquentes visites dans les prisons, soit pour obtenir les renseignements dont vous auriez besoin, soit pour vérifier ceux qui vous seraient adressés et les demandes qui vous seraient faites. » Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 9 août 1828, AN, 20030558/17.

⁹⁰¹ Par exemple la circulaire du 20 janvier 1838 : « Je dois ajouter que lorsque, d'après les comptes détaillés que vous devez vous faire rendre d'après l'article 1^{er} de l'ordonnance, ou d'après les renseignements que vous aurez recueillis par une autre voie, vous jugerez que quelques condamnés non jugés par l'administration méritent d'être compris dans les grâces de l'anniversaire, vous en dresserez un état particulier pour chaque prison. » Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 20 janvier 1838, AN, 20030558/17 (G21).

⁹⁰² La lettre du ministre de la Justice du 12 mai 1824 qui établit que la compétence de la commission de surveillance des prisons se limite aux prisons départementales rappelle cependant au procureur que ses prérogatives personnelles lui permettent de proposer des grâces pour les détenus de la maison centrale : « Je n'ai pas besoin de vous faire observer, en ce qui vous concerne personnellement, que ce que vous ne pourriez faire comme membre de la commission des prisons dont vous faites partie, les instructions de mon prédécesseur et les mesures relatives à l'exécution de l'ordonnance du 6 février 1818 vous donnent tout pouvoir de la faire en qualité de procureur général. » Lettre du ministre de la Justice au procureur général de Limoges du 12 mai 1824 (brouillon), AN, 20030558/17 (G 53).

⁹⁰³ Répertoire sous le numéro 207 bis, AN, 20030558/17 (G 21).

⁹⁰⁴ « Monsieur le Procureur général, M. le ministre de la Marine m'informe qu'il arrive fréquemment que MM. les Procureurs du Roi adressent aux Commissaires de la marine, chargés de l'administration des bagnes, des demandes de renseignement concernant la conduite que tiennent les forçats renfermés dans ces établissements, et il fait observer que les demandes dont il s'agit, relatives le plus souvent à des condamnés déjà compris sur les états de propositions de grâces qui me sont transmis annuellement, ne peuvent avoir un but réel d'utilité et donnent souvent lieu à une correspondance qui, à certaines époques de l'année, accroît considérablement les travaux des Administrateurs de la marine. M. le ministre de la Marine n'est toutefois pas moins disposé à fournir à MM. les magistrats tous les documents qui peuvent leur être utiles, mais ils doivent les demander avec discernement afin d'éviter les inconvénients qu'il signale. Je vous prie de donner à vos substituts des instructions pour que ces plaintes de M. le ministre de la Marine ne se renouvellent pas, et je vous rappelle que lorsque vous êtes consultés sur le mérite du recours en grâce, vous n'avez à vous expliquer sur la conduite du condamné que lorsqu'ils subissent leur peine dans les maisons centrales ou dans les prisons. Les renseignements sur la conduite des forçats me parviennent d'après les demandes que j'adresse directement à M. le ministre de la Marine. » Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 7 février 1833, A. N. 20030558/14.

aux procureurs généraux se limite donc aux détenus des prisons rattachées au ministère de l'Intérieur.

Les prérogatives qui sont reconnues aux procureurs par cette interprétation de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 6 février 1818 donnent aux magistrats du parquet un pouvoir qui empiète largement sur celui de l'administration pénitentiaire. Il semble cependant que, dans les faits, il ne soit pas toujours aisé de faire respecter ces dispositions. Ainsi, constatant qu'elle est « tombée en désuétude », la circulaire du 9 août 1828 demande que la règle de l'envoi trimestriel des comptes rendu de la conduite des détenus au procureur général soit « strictement exécutée »⁹⁰⁵, et y ajoute une recommandation qui va plus loin que ce que prescrivait la circulaire du 14 mars 1818, puisqu'elle suggère au procureur général d'effectuer des missions d'inspection dans les prisons⁹⁰⁶. Bien que la circulaire appelle les magistrats du parquet à respecter les prérogatives de l'administration pénitentiaire, de telles instructions ne peuvent qu'attiser les conflits entre les procureurs et des autorités pénitentiaires locales alors que la question de la visite des magistrats en prison est une source de conflits tout au long du XIX^e siècle⁹⁰⁷.

Cependant, très peu de rapports d'inspection des prisons par les procureurs généraux ont été conservés dans les archives du ministère de la Justice⁹⁰⁸. Quelques années après, la circulaire du 30 janvier 1838 prescrit à nouveau aux procureurs généraux de se faire remettre des comptes périodiques de la conduite des détenus. Une lettre du procureur d'Agen du 17 janvier 1841 reconnaît que « cette prescription de l'ordonnance du 6 février 1818 est restée longtemps inaccomplie dans notre ressort »⁹⁰⁹. Après la circulaire du 30 janvier 1838, ce magistrat demande au directeur de la maison centrale d'Eysses de s'exécuter mais accepte, devant le surcroît de travail que cela représente, de ne recevoir ces états qu'une fois par an et non trimestriellement comme le prescrit l'ordonnance du 6 février 1818. Cependant, en 1840, le directeur refuse de continuer à fournir les états demandés⁹¹⁰. Le ministère de la Justice répond immédiatement au procureur général qu'il

⁹⁰⁵ Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 9 août 1828, AN, 20030558/17.

⁹⁰⁶ « Je vous prie de vouloir bien désormais joindre à vos listes de présentation un rapport détaillé sur l'état des prisons, où seront consignées les principales observations que vous ou vos substituts aurez pu faire dans le cours de ces visites, notamment sur les points suivants : si le prisonniers sont administrés de la manière la plus propre à réformer les mauvaises inclinations et les habitudes criminelles du détenu ; si quelque vice ou quelque principe de désordre y domine, et quelles mesures on a prises pour en arrêter les progrès ; si les prisonniers sont distribués dans des quartiers séparés, et quelles sont les bases de cette classification, s'ils reçoivent régulièrement des instructions morales et religieuses, et à quelles époques ; si le régime des prisons laisse quelque chose à désirer sous ce point de vue, et quels seraient les moyens d'y remédier ; si les détenus sont généralement soumis, où s'ils ne peuvent être contenus que par des châtiments sévères. » *Ibid.*

⁹⁰⁷ « La magistrature interdite de prison. » C. CARLIER, « Les origines lointaines et proches du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice », art.cit., p. 63.

⁹⁰⁸ On en trouve cependant un du procureur général de Limoges daté du 12 août 1834. Le procureur y observe que « l'état sanitaire » de la maison centrale de Limoges « est meilleur cette année que dans les deux années précédentes » car « le nombre des décès depuis le mois de janvier dernier a été moins considérable. ». Néanmoins, le procureur général reconnaît « au goût et à l'odorat » que « le pain n'a pas deux tiers de froment sur un tiers de seigle, comme le prescrit le cahier des charges de l'adjudication ». Lettre du procureur général de Limoges au garde des Sceaux du 12 août 1834, AN, BB²² 67-82.

⁹⁰⁹ Lettre du procureur général d'Agen au ministre de la Justice du 17 janvier 1841, AN, BB²⁴ 1126

⁹¹⁰ « Le 9 mars suivant, M. le Directeur, sans m'accuser réception de ma lettre du 4 février précédent, m'informa qu'il venait d'adresser le tableau des grâces à Monsieur le Préfet de Lot-et-Garonne, en ajoutant que d'après une lettre ministérielle du 7 février 1840 c'était à ce magistrat de m'adresser des propositions particulières, et motivées. » *Ibid.*

est dans son droit⁹¹¹ et envoie une lettre de protestation au ministre de l'Intérieur dont le ton est ferme⁹¹², bien qu'atténué par rapport à la formulation initiale avant correction⁹¹³. C'est bien le pouvoir propre de proposition du procureur général qui est défendu⁹¹⁴. Comme souvent, la correspondance se clôt par l'introduction d'une nouvelle règle dans le Répertoire des grâces⁹¹⁵. Si le refus explicite opposé à la demande du procureur général par le directeur de la maison centrale d'Eysse reste rare, l'inertie de l'administration pénitentiaire au regard des prescriptions de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 6 février 1818 paraît au contraire très courante et explique les instructions réitérées des circulaires de 1828 et 1838.

C'est sans doute face à ce qu'il faut qualifier de résistance passive de l'administration des prisons que l'application des dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 6 février 1818 semblent s'évanouir après la fin de la monarchie de Juillet. Selon Jules Legoux, en 1865, les procureurs généraux n'usent plus de leur pouvoir de présenter des détenus de leur propre initiative depuis longtemps⁹¹⁶. De fait, les listes supplémentaires de détenus à gracier proposés par les procureurs généraux ne se trouvent plus dans les archives à partir du Second Empire. Il n'y a plus de trace également dans les archives de conflits concernant la surveillance des prisons par les procureurs ou à propos des comptes rendus de la conduite des détenus en prison destinés à ces magistrats. À mesure que les « grâces collectives » semblent acquérir une existence autonome et que la référence à l'ordonnance du 6 février 1818 s'éloigne, il devient plus difficile au ministère

⁹¹¹ « Il ne peut s'élever sur ce sujet aucun doute : la demande que vous avez inutilement adressée au directeur de la maison centrale d'Eysse est entièrement fondée. Jamais il n'a été ni dans mon intention ni dans celle de mes prédécesseurs de laisser tomber en désuétude les dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 6 février 1818. La stricte exécution en a même plusieurs fois été réclamée. Tel a été notamment l'un des objets de l'instruction du 9 août 1828 et de la circulaire du 30 janvier 1838. » Lettre du ministre de la Justice au procureur général d'Agen, février 1841 (brouillon), AN, BB²⁴ 1126.

⁹¹² « Je pense, Mr et cher collègue, qu'il me suffira de vous avoir signalé la conduite dans cette circonstance du directeur de la maison centrale d'Eysse pour que vous lui rappeliez les devoirs que lui impose l'ordonnance du 6 février 1818, et pour que vous lui prescriviez de répondre désormais avec exactitude aux demandes qui lui seront adressées par Mr le Procureur Général dans tout ce qui concerne les attributions de ce magistrat. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 3 mars 1841 (brouillon), AN, BB²⁴ 1126.

⁹¹³ Le passage rayé révèle l'exaspération des fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces : « Il résultait encore d'une lettre écrite le 9 mars dernier par le directeur de la maison centrale d'Eysse que ce fonctionnaire ne se croit pas obligé de transmettre spécialement aux Procureurs Généraux les éléments nécessaires pour la formation des listes annuelles de grâce, et que, dans sa pensée, il n'est tenu de les préparer que pour l'usage du préfet. C'est une erreur non moins manifeste que la première et non moins contraire aux vœux de la loi. J'ai cru devoir signaler ces faits à votre attention et je vous prie de vouloir bien rappeler le directeur de la maison centrale d'Eysse à une observation plus rigoureuse de l'ordonnance du 6 février 1818 et des instructions qui ont eu pour objet d'en régler et d'en faciliter le mode d'exécution. » *Ibid.*

⁹¹⁴ « J'écrivis le 15 mars à M. le Directeur que j'avais reçu cette lettre, mais je lui fis observer que le travail de M. le Préfet était entièrement indépendant des propositions que je croirais convenable de faire de mon chef, soit d'après les renseignements particuliers que je pensais avoir à lui demander, soit d'après les comptes périodiques et détaillés que je devais me faire rendre en exécution de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 6 février 1818. » Lettre du procureur général d'Agen au ministre de la Justice du 17 janvier 1841, AN, BB²⁴ 1126.

⁹¹⁵ « Les Directeurs des maisons centrales ne peuvent refuser aux Procureurs Généraux la communication directe des renseignements que ces magistrats leur demandent, en vertu de l'ordonnance du 6 février 1818, sur les détenus confiés à leur surveillance. » Répertoire sous le numéro 196, AN, BB²⁴ 1126.

⁹¹⁶ « Au moment d'en finir avec les grâces générales, il importe de rappeler qu'il résulte d'une circulaire ministérielle du 15 avril 1820, que les procureurs généraux peuvent, de leur propre mouvement, recommander, par listes collectives, à la clémence souveraine des détenus qu'ils jugeraient dignes de cette faveur. Il ne paraît pas que les chefs des parquets des cours n'aient jamais usé de ce droit d'une manière régulière. Depuis longtemps déjà, les procureurs généraux ont d'ailleurs abandonné l'usage de présenter de pareilles listes et d'appeler, dans cette forme, la commisération du chef de l'État sur les condamnés. » J. LEGOUX, *Du Droit de grâce en France comparé avec les législations étrangères, commenté par les lois, ordonnances, décrets, lettres patentes, op. cit.*, p. 60.

de la Justice de s'appuyer sur les dispositions de l'article 1^{er} de cette ordonnance pour appuyer ses revendications.

Une fois que la liste des détenus proposés pour les grâces annuelles est signée par le préfet et, suivant les époques, par le commissaire de la Marine ou le gouverneur, ces fonctionnaires transfèrent cette liste à leur autorité de tutelle.

B. La transmission des propositions et le conseil

L'article 3 de l'ordonnance du 6 février 1818 détaille le rôle du ministre de l'Intérieur, destinataire des listes de propositions de grâces dressées par les préfets : « Notre ministre de l'Intérieur transmettra ces listes à notre Garde des Sceaux, avec les observations et propositions qu'il aura jugé convenable d'y joindre »⁹¹⁷. La compétence du ministre de l'Intérieur ne se limite pas à une simple transmission des propositions formulées par le préfet : il peut formuler ses observations et propositions⁹¹⁸.

Cependant, cet aspect de la compétence du ministre de l'Intérieur apparaît pendant longtemps comme secondaire. Dès les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818, l'administration centrale des prisons se contente de renvoyer vers le ministère de la Justice les propositions des préfets sans ajouter de commentaire particulier⁹¹⁹.

Le rôle du ministre de la Marine n'est pas mentionné par l'ordonnance du 6 février 1818, mais par assimilation les listes de détenus établies par les commissions prévues par le règlement du 21 novembre 1835 puis, après 1854, par les gouverneurs sont transmises au ministre de la Justice par l'administration centrale du ministère de la Marine et des Colonies. L'administration des bagnes dépend du « bureau des hôpitaux et chiourmes » rattaché tantôt à la direction des ports⁹²⁰, tantôt à la direction du personnel⁹²¹. La transportation conduit à rattacher les bagnes à la direction des colonies : l'administration pénitentiaire devient alors la deuxième section du deuxième bureau de cette direction⁹²².

Tout comme son collègue de l'Intérieur, le ministre de la Marine se contente, en général, de transmettre les propositions de ses subordonnés sans y ajouter ses propres considérations. Son rôle, cependant, n'est jamais remis en cause par le ministère de la Justice, ce qui n'est pas le cas de celui du ministère de l'Intérieur. L'administration centrale des prisons est en effet, dans son propre ministère, trop faible pour se défendre efficacement face aux empiétements du ministère de la Justice (1), avant que le

⁹¹⁷ Ordonnance du 6 février 1818, article 3.

⁹¹⁸ Pendant le bref rattachement de la direction des prisons au ministère du Commerce et des Travaux publics, entre 1831 et 1834, c'est le ministre du Commerce et des Travaux publics qui a été investi de cette compétence, avec des pouvoirs semblables à ceux du ministre de l'Intérieur.

⁹¹⁹ Voir *supra*, chapitre 2, p. 167 et s.

⁹²⁰ Alm. 1828, p. 163.

⁹²¹ Alm. 1842, p. 141.

⁹²² Alm. 1873, p. 155.

développement de l'administration pénitentiaire sous le Second Empire ne lui donne les moyens de retrouver un rôle plus conforme aux dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 (2).

1. L'éclipse momentanée du ministère de l'Intérieur

Dans la première moitié du XIX^e siècle, l'administration centrale des prisons connaît, dans son propre ministère, une faiblesse persistante et structurelle, et ce pour une raison de fond : la tâche de surveillance des détenus n'apparaît pas comme essentielle. Dès lors, lorsque la direction des affaires criminelles et des grâces tente de raccourcir la procédure d'examen des propositions de grâces collectives, il est tentant pour elle de marginaliser le rôle d'une administration centrale trop faible pour défendre ses prérogatives.

Les ministres exercent leurs prérogatives par le biais d'une administration centrale qui agit en leur nom : l'importance des différentes compétences d'un ministre se traduit, de manière très concrète, par l'importance des différentes directions d'un ministère. Or, l'administration des prisons n'apparaît pas comme la plus importante des multiples attributions du ministre de l'Intérieur. Dans la conception du tournant des XVIII^e et XIX^e siècles, la tâche d'administrer les prisons se réduit à la construction des bâtiments et à la surveillance des détenus : la question du « supplément disciplinaire » et du rôle de moralisation de la prison n'émerge que progressivement. Effet de ce manque de considération, l'administration centrale des prisons au ministère de l'Intérieur n'est pendant de longues années qu'un simple bureau de l'administration communale⁹²³. Le premier inspecteur des maisons centrales, Laville de Mirmont⁹²⁴, est nommé en 1817, et le second, Lucas, en 1830, mais l'inspection des prisons ne se développe que très lentement : en 1842, elle ne rassemble toujours que six inspecteurs titulaires et six inspecteurs adjoints⁹²⁵. Entre mars 1831 et avril 1834, la direction des prisons quitte même le ministère de l'Intérieur pour être rattachée au ministère des Travaux publics, ce qui ne peut que la marginaliser encore plus à son retour. Ce n'est qu'en 1845 que l'administration des prisons devient une division du ministère de l'Intérieur au même titre que l'administration communale, mais ce renforcement n'est que de courte durée puisqu'après une « épuration politique »⁹²⁶ en 1848, elle redevient un simple bureau. Il faudra attendre le Second Empire

⁹²³ Par exemple, en 1818, le « Bureau des prisons, dépôts de mendicité et autres établissements publics » est le cinquième de la division de l'administration communale. Alm. 1818, p. 153. En 1841, les « Prisons » sont une « Section » (la quatrième) de la direction de l'administration départementale et communale, Alm. 1841, p. 151.

⁹²⁴ Voir le chapitre 2.

⁹²⁵ Laville et Lucas sont inspecteurs généraux de 1^{re} classe et Moreau-Christophe, Dugat, Tourin et Martin-Deslandes sont inspecteurs généraux de 2^e classe. Alm 1842, p. 154

⁹²⁶ J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, *op. cit.*, p. 207.

pour que l'administration des prisons redevienne une division du ministère et enfin, en 1858, une véritable direction⁹²⁷.

La direction des affaires criminelles et des grâces, qui est, elle, en revanche, une des principales directions du ministère de la Justice, est tentée de profiter de cette faiblesse pour marginaliser le ministère de l'Intérieur dans la procédure des grâces collectives. Cette volonté ne s'explique pas par le désir de réaffirmer ses prérogatives, car le ministère de la Justice a déjà le dernier mot en matière de grâce : il s'agit davantage d'utiliser sa maîtrise incontestée de la procédure pour accélérer un processus jugé trop lent.

La procédure prévue par l'ordonnance du 6 février 1818, en effet, requiert la transmission, par le ministère de l'intérieur, des listes de détenus proposés pour les grâces rédigées par le préfet, puis le recueil de l'avis du parquet du lieu de la condamnation et de la détention. Or, la date à laquelle les grâces collectives sont accordées revêt une grande importance et les nombreux retards qui interviennent en raison de la longueur de la procédure sont une source d'irritation pour l'administration centrale du ministère de la Justice⁹²⁸. Lorsque, sous la monarchie de Juillet, la direction des affaires criminelles et des grâces tente de réorganiser le circuit des propositions de grâce, elle profite donc de la faiblesse de la direction des prisons pour marginaliser celle-ci.

La circulaire du 20 janvier 1838 modifie le circuit des listes de grâces. Jusque-là, les directeurs de prison et les procureurs généraux transmettaient leurs propositions à leurs hiérarchies respectives. Les listes de l'administration des prisons et des bagnes parvenaient au ministère de la Justice par l'intermédiaire du ministère de l'Intérieur et de celui de la Marine. Désormais, les autorités pénitentiaires locales des prisons doivent envoyer leurs listes, accompagnées des notices, directement au procureur général : celui-ci complètera les notices et, s'il souhaite ajouter des noms de détenus qui n'ont pas été présentés par l'administration, il pourra joindre une liste supplémentaire de propositions⁹²⁹. Enfin, si le prisonnier a été condamné dans le ressort d'une autre cour d'appel que celui où il est détenu, le procureur général devra transmettre la notice à son collègue territorialement compétent pour que celui-ci la complète⁹³⁰.

⁹²⁷ *Ibid.*

⁹²⁸ Les retards sont courants sous la monarchie de Juillet comme en témoigne une lettre du 6 avril 1833 du ministre de la Justice au ministre du Commerce et des Travaux publics, alors en charge des prisons : « Je vous prie en conséquence de vouloir bien m'adresser les listes nominatives de ces détenus que doivent dresser MM. les préfets ; mais comme dans les années dernières les listes me sont toujours parvenues trop tardivement pour qu'il ait été possible de publier la grâce en temps opportun, je vous prie de donner des ordres pour que les listes me parviennent promptement. » Lettre du ministre de la Justice au ministre du Commerce et des Travaux publics du 6 avril 1833 (brouillon), AN, 20030558/17 (G16).

⁹²⁹ « Je dois ajouter que lorsque, d'après les comptes détaillés que vous devez vous faire rendre d'après l'article 1^{er} de l'ordonnance, ou d'après les renseignements que vous aurez recueillis par une autre voie, vous jugerez que quelques condamnés non jugés par l'administration méritent d'être compris dans les grâces de l'anniversaire, vous en dresserez un état particulier pour chaque prison. Cet état sera intitulé : Liste supplémentaire de présentation pour la prison de... » Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 20 janvier 1838, AN, 20030558/17 (G21).

⁹³⁰ « À cet effet, lorsque vous aurez reçu les listes arrêtées par l'autorité administrative et qui, à partir de cette année, vous seront adressées dans les premiers jours de mars, vous aurez à remplir pour chaque condamné l'une des notices imprimées que vous trouverez ci-jointes, en ayant principalement soin de relater avec la plus grande exactitude le numéro d'ordre qui sera donné dans la liste à ce condamné. Si la condamnation a été prononcée dans votre ressort, vous complèterez la notice par les renseignements que doit contenir la dernière colonne et par votre avis sur la proposition de grâce. Si le condamné, détenu dans votre ressort, a été

Cette manière de procéder est certainement plus simple que la précédente, car elle limite la correspondance entre la Chancellerie et les procureurs généraux et les retards dans l'instruction des propositions de grâce⁹³¹. Néanmoins, elle conduit à un empiètement du ministre de la Justice sur les pouvoirs du ministre de l'Intérieur qui est l'autorité qui doit, suivant l'ordonnance du 6 février 1818, transmettre les propositions au ministre de la Justice. Formellement, cette disposition demeure appliquée après la circulaire du 20 janvier 1838, car les directeurs de prison adressent deux listes : l'une au préfet qui la transmet au ministre de l'Intérieur, et un double envoyé au procureur général. Cependant, le ministre de la Justice, lorsqu'il reçoit la liste sur laquelle sont portés les avis du préfet et du ministre de l'Intérieur, dispose déjà d'un double que lui a transmis le parquet général. La prise en compte de l'avis du préfet et l'administration centrale de l'Intérieur risque d'être illusoire : l'examen des propositions par les fonctionnaires du bureau des grâces a en effet débuté dès la réception de la première liste.

Avec l'avènement de la seconde République, une étape supplémentaire dans cette marginalisation est franchie. Le changement de régime après la révolution de février 1848 et l'entrée en vigueur, le 4 novembre 1848, d'une nouvelle constitution s'accompagnent en effet d'une modification des dispositions concernant la grâce : l'article 55 de la constitution dispose en effet que le président de la République, chef de l'État, ne peut exercer le droit de grâce qu'après « avoir pris l'avis du Conseil d'État »⁹³². Le circuit des propositions de grâces annuelles s'enrichit donc d'une étape supplémentaire, aggravant ainsi le problème des retards⁹³³. En février 1850, le ministre de la Justice presse le ministre de la Marine de lui transmettre ses propositions le plus rapidement possible afin de tenir compte de cette nouvelle disposition constitutionnelle⁹³⁴. Au mois d'avril, la direction des affaires criminelles et des grâces s'inquiète du sort des listes de proposition de grâces qui ont été transmises au Conseil d'État⁹³⁵ et demande d'en hâter l'examen afin que l'annonce de ces grâces « pût réellement coïncider avec la solennité à l'occasion de laquelle elles doivent être accordées »⁹³⁶, à savoir le 4 mai 1850.

jugé dans un autre, vous transmettez la notice au procureur général de ce ressort, après avoir rempli toutes les colonnes, excepté la dernière. » *Ibid.*

⁹³¹ Elle n'empêche pourtant pas les retards de continuer de se produire. En 1841, le ministre de la Justice signale à son collègue de l'Intérieur que « le travail des grâces collectives » a été « retardé cette année par la lenteur que certains préfets ont mis à dresser et à transmettre les listes ». Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 11 janvier 1841, AN, 20030558/17 (G24).

⁹³² Constitution du 4 novembre 1848, article 55.

⁹³³ « Le [travail des grâces collectives annuellement accordées dans les prisons en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818] qui devait s'accomplir, l'an dernier, pour l'époque de la réunion de l'Assemblée Nationale n'a pas, par suite de retards prolongés dans l'envoi des listes de présentation et des notices destinées à les compléter, être fait avec ensemble et n'a pu se terminer qu'au mois d'août. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 20 janvier 1849 (Brouillon), AN, BB²⁴ 1128.

⁹³⁴ « Ces présentations ne me sont point encore parvenues. Cependant, la nécessité de communiquer au Conseil d'État, avant de les soumettre à l'approbation de Mr le Président de la République, les propositions de grâce, m'oblige à m'occuper, sans retard, du travail dont il s'agit. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 19 février 1850, AN, 20030558/17 (G33).

⁹³⁵ « Le Conseil d'État est saisi, en ce moment, d'un grand nombre de propositions de grâces concernant les condamnés détenus dans les bagnes et prisons qui leur sont présentés par l'Administration en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818 comme s'étant rendus dignes, par leur bonne conduite, des propositions de grâces collectives annoncées pour le 4 mai prochain. » Lettre du ministre de la Justice au vice-président de la République, Président du Conseil d'État du 25 avril 1850, AN, 20030558/17 (G33).

⁹³⁶ *Ibid.*

Afin d'éviter ces retards, le ministère de la Justice suggère au ministère de l'Intérieur en janvier 1849 que les préfets lui adressent directement leur proposition de grâces sans que celles-ci ne transitent au préalable par l'administration centrale du ministère de l'Intérieur⁹³⁷. Le ministère de l'Intérieur approuve la modification proposée en se contentant de demander que les préfets soient tenus au courant des décisions intervenues⁹³⁸. La direction des affaires criminelles et des grâces a cependant bien conscience que les problèmes de retard ne seront pas réglés ainsi car la consultation des procureurs généraux est sans doute davantage responsable de la lenteur de la procédure⁹³⁹. Si la consultation de l'administration centrale des prisons de l'Intérieur est ainsi écartée, ce n'est donc pas parce que c'est la disposition qui fait perdre le plus de temps, mais parce qu'elle apparaît, aux yeux du département de la Justice, comme la moins importante.

La nouvelle procédure devient la norme à partir de 1850, et le ministre de la Justice, au lieu de s'adresser, comme il le faisait auparavant, à son homologue de l'Intérieur, écrit désormais directement aux préfets pour leur demander d'effectuer le travail de sélection des détenus à proposer pour les grâces annuelles⁹⁴⁰. Cette correspondance se poursuit ensuite dans les années suivantes alors même que, avec l'avènement du Second Empire et la constitution de 1852, l'étape du recueil de l'avis du Conseil d'État n'est plus requise.

Les missives adressées chaque année par le ministre de la Justice aux préfets au sujet des grâces collectives ne sont pas à proprement parler des circulaires. Il s'agit de lettres, rédigées sur le même modèle, envoyées individuellement aux préfets de chaque département en distinguant deux cas : les départements qui accueillent une maison centrale sur leur territoire⁹⁴¹ et ceux qui n'en sont pas pourvus⁹⁴². Année après année, ces lettres

⁹³⁷ « Pour prévenir le retour de pareille lenteur et des inconvénients graves qui en résultent, j'ai le désir de provoquer de MM les Préfets l'envoi immédiat et direct des tableaux de présentation dressés par les surveillants dans les prisons de leur département. Aussitôt que j'aurai reçu ces listes de présentation j'en ferai extraire les notices, me réservant de faire moi-même rédiger les notices relatives à chacun des condamnés. Je les adresserai moi-même aux magistrats des lieux où sont intervenues les condamnations pour obtenir les renseignements judiciaires qui doivent compléter les présentations de l'administration. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 20 janvier 1849 (Brouillon), AN, BB²⁴ 1128.

⁹³⁸ « Du moment que le droit de présentation, qui appartient à l'administration, reste entier, je ne saurai voir d'obstacle à ce qu'il soit procédé comme vous le désirez. Je vous serai seulement obligé, aussitôt qu'il aura été statué sur les propositions faites par les Préfets, de vouloir bien aussi donner directement avis à ces fonctionnaires des décisions intervenues. Il en est souvent qui se sont plaints de ne les connaître que les derniers et par une voie détournée, ou même de rester dans une ignorance complète de l'accueil fait à leurs propositions. J'appelle votre attention sur ce point qui me paraît toucher essentiellement à la dignité de l'administration et à la considération dont elle doit être entourée. » Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 25 janvier 1849, AN, BB²⁴ 1128.

⁹³⁹ Un fonctionnaire de la direction des affaires criminelles et des grâces a ajouté en marge du brouillon de la lettre envoyée au ministre de l'Intérieur la note suivante : « C'est surtout de la part des procureurs généraux que les retards ont lieu, et le circuit proposé n'y remédierait pas. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 20 janvier 1849 (Brouillon), AN, BB²⁴ 1128.

⁹⁴⁰ Par exemple : « M. le préfet de Police, le travail des grâces collectives annuellement accordées dans les bagnes et prisons en exécution de l'ordonnance du 6 février 1848 aura lieu cette année, comme en 1849, à l'occasion de l'anniversaire du 4 mai. D'après le mode adopté l'an dernier de concert avec M. le Ministre de l'Intérieur, vous voudrez bien m'adresser directement et le plus promptement possible les tableaux de présentation établis, sous votre surveillance, dans les prisons de la Seine ainsi que les notices concernant chacun des condamnés portés sur ces tableaux. » Lettre du ministre de la Justice au préfet de police de Paris, non datée, AN, 20030558/17 (G33).

⁹⁴¹ Modèle de lettre du ministre de la Justice aux préfets dont les départements comptent une maison centrale du 2 novembre 1851, AN, 20030558/17 (G52).

⁹⁴² Modèle de lettre du ministre de la Justice aux préfets des départements qui ne contiennent pas de maisons centrales du 29 décembre 1851, AN, 20030558/17 (G52).

répétitives se contentent de rappeler les conditions de temps de la peine écoulee et les formes que doivent prendre les présentations.

Le ministre de la Justice rappelle à l'ordre les préfets qui n'ont pas transmis leurs propositions à temps. La multiplication des lettres de rappel montre que le changement de procédure n'a guère permis de remédier au problème des retards chroniques⁹⁴³. Ces lettres de rappel viennent désormais doubler celles que la Chancellerie doit également envoyer aux procureurs généraux pour les mêmes motifs⁹⁴⁴. De même, lorsque des irrégularités sont constatées, la Chancellerie les signale directement au préfet responsable en lui rappelant les règles en vigueur⁹⁴⁵.

L'arrangement de 1848 est toutefois remis en cause en 1858, au moment où la direction des prisons prend de l'importance au sein du ministère de l'Intérieur.

2. Le retour de l'administration centrale de l'Intérieur

Après l'éclipse de la II^e République et des débuts du Second Empire, l'administration des prisons du ministère de l'Intérieur « reprend son ascension »⁹⁴⁶. Elle passe alors de 14 employés en 1853 à 35 en 1857. En 1858, elle devient, sous le nom de « direction des prisons et établissements pénitentiaires », une direction à part entière du ministère de l'Intérieur⁹⁴⁷. Le nombre d'employés continue de se développer pour atteindre 55 en 1864.

L'année même où elle redevient une direction à part entière, l'administration des prisons se soucie de reconquérir la compétence qu'elle a perdue en 1849. Comme souvent, c'est un incident qui provoque un nouvel échange de correspondance entre les départements de l'Intérieur et de la Justice. En l'espèce, en 1858, le directeur de la maison centrale de Gaillon a transmis au procureur général de Paris des renseignements incomplets concernant un détenu. Reconnaisant que ce directeur a peut-être agi « avec légèreté », le ministre de l'Intérieur observe que l'incident souligne « les inconvénients que peuvent présenter les communications directes des magistrats avec les agents de mon administration » et ajoute que ces désagréments pourraient être limités par « une application plus constante de l'ordonnance du 6 février 1818 qui règle les formes de l'instruction des grâces » ; constatant que « depuis plusieurs années, l'usage s'est établi parmi les Directeurs, de transmettre directement » les propositions de grâces « à votre administration sans le concours de la mienne », le ministre annonce son intention

⁹⁴³ Par exemple : Lettres de rappel du ministre de la Justice aux préfets concernant l'envoi des notices des 21 janvier, 6-8 février et 15 mars 1851, AN, 20030558/17 (G 34), Lettres de rappel du ministre de la Justice aux préfets des 14 et 30 janvier 1852, AN, 20030558/17 (G 52), Lettres de rappel du ministre de la Justice aux préfets des 12 et 19 novembre 1852, AN, 20030558/17 (G 52).

⁹⁴⁴ Lettre de rappel de du ministre de la Justice au procureur général à Paris du 5 mars 1852, AN, 20030558/17 (G 52).

⁹⁴⁵ Par exemple : Lettre de la Chancellerie au préfet de la Somme du 7 mai 1853 signalant qu'il manque un avis concernant un détenu et une signature sur les listes de propositions de grâces, AN, 20030558/17 (G 53).

⁹⁴⁶ J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, op. cit., p. 207.

⁹⁴⁷ Alm. 1858, p. 130. En 1857, elle n'est encore que la « division des prisons et établissements pénitentiaires » alors que la Sécurité publique est une « direction ». Alm. 1857, p. 128-129.

d'envoyer des instructions pour qu'il « soit fait retour à la règle pour l'envoi des états annuels »⁹⁴⁸.

Dans sa réponse datée du 15 novembre 1858, le ministère de la Justice rappelle les termes des arrangements de 1849⁹⁴⁹. L'administration des prisons ayant répondu qu'il n'a été retrouvé « aucune trace » de la décision de 1849 dans ses bureaux⁹⁵⁰, une copie de lettre du 25 janvier 1849 est communiquée par la Justice à l'Intérieur⁹⁵¹. La réponse du ministre de l'Intérieur à cet envoi, datée du 6 décembre 1858, est révélatrice de l'évolution des rapports de force au sein même du ministère de l'Intérieur :

*J'ai pris connaissance, monsieur le ministre et cher collègue, de la lettre du 25 janvier 1849 (timbrée de la Direction de la Sureté générale, Bureau de la Police administrative) et dont, sur ma demande, vous m'avez transmis copie. J'ai remarqué d'abord que l'assentiment donné par mon prédécesseur M. Léon Faucher à la proposition émanée alors de votre administration n'avait pas été fondé sur une appréciation suffisamment approfondie des difficultés auxquelles pouvait donner lieu cette nouvelle manière de procéder et dont l'examen ressortit au service des prisons.*⁹⁵²

Cette lettre apporte une précision capitale : ce n'est pas l'administration des prisons qui a consenti à l'abandon de sa prérogative au nom du ministre de l'Intérieur, mais la direction de la sureté générale. En 1849, l'administration centrale des prisons n'est que le quatrième bureau de la troisième division⁹⁵³ et ne pèse guère dans les arbitrages internes du ministère⁹⁵⁴. En 1858, revendiquer le retour aux prérogatives qui sont reconnues au ministre de l'Intérieur par l'ordonnance du 6 février 1818 est donc, pour la toute nouvelle direction des prisons, une affirmation d'autorité non seulement par rapport au ministère de la Justice mais aussi par rapport aux autres directions du ministère de l'Intérieur.

La direction des prisons s'emploie, dans la suite de la lettre, à critiquer les arguments avancés en 1849 : d'une part, cette manière de procéder ne garantit pas l'absence de retards⁹⁵⁵, et d'autre part, l'administration centrale du ministère de l'Intérieur

⁹⁴⁸ Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 4 novembre 1858, AN, 20030558/17 (G 59).

⁹⁴⁹ « Permettez-moi, d'abord, de vous faire observer, Monsieur et cher collègue, que jamais les directeurs de maison centrale n'ont fait parvenir directement à la Chancellerie les états de proposition de grâces collectives ; que ces états, dressés sous la responsabilité de MM les Préfets, sont régulièrement transmis, depuis 1849, par ce haut fonctionnaire au Ministère de la Justice, non point, comme vous paraissez le croire, par suite d'un simple usage, mais en vertu d'arrangements concertés, à l'époque sus-indiquée, entre nos prédécesseurs dans le but d'accélérer, en la simplifiant, la marche du travail et la réunion des renseignements qui s'y rattachent. Les considérations qui ont motivé cette dérogation à la lettre de l'article 2 de l'ordonnance du 6 février 1818 subsistent toujours et le droit de présentation de l'administration n'ayant, d'ailleurs, jamais été méconnu, je verrai avec peine, monsieur le ministre et cher collègue, que vous insistassiez pour revenir aux anciens errements que l'expérience a condamné. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 15 novembre 1858 (brouillon), AN, 20030558/17 (G 59).

⁹⁵⁰ Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 18 novembre 1858, AN, 20030558/17 (G 59).

⁹⁵¹ Dépêche du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 20 novembre 1858 accompagnée d'une copie de la lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 25 janvier 1849, AN, 20030558/17 (G 59).

⁹⁵² Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 6 décembre 1858, AN, 20030558/17 (G 59).

⁹⁵³ Alm. 1848-1849-1850, p. 127.

⁹⁵⁴ C'est ce qui explique que la lettre du 25 janvier 1849 n'ait pas été retrouvée dans les archives de la direction des prisons.

⁹⁵⁵ « Son adhésion à une forme d'instruction qui déroge à l'ordonnance de 1818 reposait sur un retard qui avait eu lieu l'année précédente dans l'envoi des lettres de présentation. Or, même à ce point de vue, il m'a paru que le meilleur moyen d'assurer l'envoi,

possède des informations dont le préfet du lieu de détention ne dispose pas nécessairement⁹⁵⁶. L'argument final tient au rappel des dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 et la lettre se conclut avec la réaffirmation de la compétence dont peut se prévaloir le département de l'Intérieur⁹⁵⁷. La direction des affaires criminelles et des grâces se résout donc au retour de la procédure antérieure et, non sans exprimer au passage son inquiétude concernant de possibles retards, elle transmet le 29 mars 1859 au ministre de l'Intérieur les notices qu'elle adressait auparavant directement aux préfets⁹⁵⁸.

Certains préfets, surpris de ne pas recevoir les notices directement comme les années précédentes, s'en inquiètent auprès de la Chancellerie⁹⁵⁹ et se demandent même s'il y aura bien des grâces collectives en 1859⁹⁶⁰. Interrogée par la direction des affaires criminelles et des grâces qui y déjà voit la confirmation de ses craintes⁹⁶¹, l'administration pénitentiaire assure que les notices ont bien été transmises à temps aux préfets⁹⁶².

Le retour à la procédure prévue par l'ordonnance du 6 février 1818 est mentionné au répertoire des grâces :

C'est le ministre de l'Intérieur à l'exclusion des Préfets, qui doit transmettre directement au Garde des Sceaux les présentations de l'Administration en faveur des détenus des maisons centrales et autres prisons, jugés dignes de participer aux grâces collectives annuelles.

en temps utile, des propositions de grâces, avec tous les renseignements et observations qui peuvent être nécessaires, serait de revenir à l'exécution de cette ordonnance de 1818. Le concours de mon administration hâtera l'expédition de ces affaires en même temps que son contrôle garantira la valeur des propositions. » Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 6 décembre 1858, AN, 20030558/17 (G 59).

⁹⁵⁶ « Les maisons centrales reçoivent des condamnés étrangers à leurs départements et donc le classement s'opère dans ces établissements, par des décisions émanées de l'administration centrale et en vertu d'informations qu'elle seule possède. » *Ibid.*

⁹⁵⁷ « C'est le droit, c'est le devoir de mon administration de vérifier avec soin les notes données sur ces condamnés, en les comparant et les complétant par les renseignements que possède le service de la sûreté générale. » *Ibid.*

⁹⁵⁸ « Sans me dissimuler les inconvénients du retour à l'exécution littérale de l'ordonnance du 6 février 1818 pour le mode de transmission à mon département des présentations administratives, je ne puis, en présence de la détermination que, par vos dépêches du 4 septembre et 6 décembre dernier, vous m'annoncez avoir prise de ressaisir l'attribution qui vous est dévolue par l'article 2 de cette ordonnance, persister à me prévaloir des arrangements contraires arrêtés entre nos prédécesseurs il y a dix ans. [...] Par votre dépêche du 6 décembre vous voulez bien me donner l'assurance, monsieur et cher collègue, que les mesures seront prises par votre département pour que nulle lenteur, nulle confusion ne vienne entraver la marche du travail de présentation des grâces collectives. Permettez-moi donc d'espérer que, dans le courant du mois prochain, vous serez à même de me transmettre une partie, au moins, de ces présentations. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 29 mars 1859 (brouillon), AN, 20030558/17 (G 59).

⁹⁵⁹ Lettres du préfet du Nord du 24 mars 1859, du préfet de la Marne du 25 mars 1859 et du préfet de Seine-et-Marne du 26 mars 1859 au ministre de la Justice, AN, 20030558/17 (G 59).

⁹⁶⁰ « Tous les ans à cette époque des propositions sont demandées aux Préfets concernant les condamnés reconnus susceptibles de participer aux grâces collectives accordées en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818. Je crois devoir prévenir votre Excellence que je n'ai pas encore reçu les instructions à ce sujet, et, dans la crainte qu'une omission n'ai été commise, j'ai l'honneur de la prier de vouloir bien me faire connaître si je dois m'occuper cette année du travail qui m'est habituellement demandé. » Lettre du préfet de la Marne au ministre de la Justice du 25 mars 1859, AN, 20030558/17 (G 59).

⁹⁶¹ « Les notices dont il s'agit vous ont été transmises le 29 mars, avec prière de les faire répartir entre les diverses prisons en proportion de leur population. Si cette répartition devait se faire attendre encore, les craintes que j'ai eu l'honneur de vous manifester au sujet des retards qu'entraîneraient inévitablement le retour à l'ancien mode de transmission des propositions administratives ne se trouveraient, malheureusement, que trop justifiées. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 9 avril 1859 (brouillon), AN, 20030558/17 (G 59).

⁹⁶² « J'ai l'honneur de vous informer, Monsieur le Ministre et cher collègue, que les notices dont il s'agit ont été envoyées à MM les Préfets avec invitation de me les transmettre dans les plus brefs délais ainsi que le tableau des présentations. Des instructions particulières sont en outre données aux Directeurs des maisons centrales, pour que le travail s'effectue très promptement. J'ai donc lieu d'espérer que vous recevrez ces présentations dans le délai indiqué par votre dépêche du 29 mars. » Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 19 avril 1859, AN, 20030558/17 (G 59).

Ces présentations sont communiquées par la Chancellerie aux magistrats chargés de les compléter en ce qui touche aux renseignements judiciaires⁹⁶³

Cette règle n'est plus modifiée par la suite. Elle témoigne d'un retour actif de l'administration centrale des prisons dans la procédure des grâces collectives. Celle-ci continue son ascension après 1858 : malgré une brève rétrogradation au rang de division en 1867, le service retrouve la place de direction en 1871. En 1876, l'administration des prisons prend le nom de « direction de l'administration pénitentiaire » qu'elle porte encore aujourd'hui. Un tel changement de terminologie révèle qu'une nouvelle conception s'est définitivement imposée : la tâche des autorités de la prison ne se limite pas aux aspects matériels de la garde et de l'entretien des détenus, mais comporte également une dimension morale en lien avec le sens de la peine⁹⁶⁴. Forte de ce nouveau rôle, l'administration des prisons est tentée d'intervenir plus activement dans le choix des détenus à qui seront accordées les grâces.

§ 2. Le pouvoir de présentation des grâces au chef de l'État

Contrairement au pouvoir de proposition, le pouvoir de présentation des grâces au chef de l'État n'est pas spécifique aux grâces collectives. Il s'agit d'une prérogative confiée au ministre de la Justice suivant une tradition remontant à l'Ancien Régime⁹⁶⁵, et renouvelée par la place accordée au Grand Juge par le Sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X (4 août 1802). La Charte de 1814 ne mentionne pas le rôle du ministre de la Justice dans l'exercice du droit de grâce, mais la création de la direction des affaires criminelles et des grâces la même année témoigne de la réalité du pouvoir de l'administration centrale du ministère de la Justice en la matière. Fort de ses fonctions en ce qui concerne la grâce en général, le ministère de la Justice conserve, dans le cas des grâces collectives, le rôle prééminent qui est le sien.

Cependant, sous le Second Empire, et en raison du fait qu'il existe des tribunaux qui ne dépendent pas du département de la Justice, comme les tribunaux militaires, la prééminence du ministre de la Justice dans la présentation des grâces au chef de l'État est remise en cause. Cette limite à la compétence du ministre de la Justice a d'importantes conséquences sur la procédure des grâces collectives, non seulement en ce qui concerne le pouvoir de présentation, mais aussi sur le circuit des propositions de grâces qui

⁹⁶³ Répertoire sous le numéro 249, AN, 20030558/17 (G 59).

⁹⁶⁴ Alm. 1876, p. 135. Voir également, sur l'administration des prisons : J.-F. ALONZO, J. GARÇON, I. GUERINEAU, *Les grandes dates de l'administration pénitentiaire*, ENAP, Agen, 2014. ; C. CARLIER, *Histoire du personnel des prisons françaises du XVIII^e siècle à nos jours*, L'Atelier, Ivry-sur-Seine, 1997.

⁹⁶⁵ R. ABAD, « Les lettres de clémence de Grande Chancellerie au XVIII^e siècle », *Annuaire-Bulletin de la Société de l'histoire de France*, 2008, p. 21-38 ; B. BARBICHE, *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, Paris cedex 14, Presses Universitaires de France, 2012, chapitre intitulé « Le chancelier de France », p. 153-172.

précèdent cette présentation. La présentation des grâces au chef de l'État est donc une compétence qui en entraîne d'autres : pour le ministère de la Justice, c'est la base de son pouvoir décisionnaire en matière d'élaboration du régime des grâces (A). Dans les cas où cette compétence est partagée ou cédée par le ministre de la Justice à un autre ministre, c'est toute la procédure d'élaboration des grâces collectives qui se trouve modifiée (B).

A. La compétence du ministre de la Justice : présentation des grâces au chef de l'État et élaboration du régime des grâces

Bien qu'à partir de la charte de 1814, les dispositions constitutionnelles ne mentionnent plus le rôle du ministre de la justice dans l'exercice du droit de grâce, la pratique donne au ministre de la Justice un rôle de conseil au chef de l'État qui s'avère déterminant sous deux aspects : tout d'abord, à l'exception des grâces des condamnés à mort et de certaines grâces politiques, les mesures de clémence concernant les condamnés de droit commun sont presque toujours approuvées par le chef de l'État. L'administration du ministère de la justice se trouve donc être décisionnaire en matière de grâces⁹⁶⁶.

En matière de grâces collectives, les attributions du ministre de la Justice sont les mêmes que dans le cas des grâces individuelles, à cette différence qu'elles se fondent sur le texte de l'ordonnance du 6 février 1818. Les dispositions de l'ordonnance ne font cependant que reprendre ce que la pratique a fixé en matière de grâces individuelles. Comme pour les grâces individuelles, le pouvoir de présentation des grâces collectives au chef de l'État donne au ministère de la Justice deux prérogatives essentielles : le choix final des mesures de clémence qui seront présentées au chef de l'État (1) et un rôle central dans l'élaboration du régime des grâces collectives (2).

1. Le choix final des grâces présentées au chef de l'État

Dans le cadre de la procédure des grâces individuelles, le ministère de la Justice décide de l'acceptation ou du rejet du recours en grâce formé par le condamné ou par ses proches. Dès les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818, le ministère de la Justice entend conserver la même latitude pour rejeter les propositions de l'administration.

⁹⁶⁶ Les contemporains ont conscience de cet état de fait, même si c'est pour le déplorer, comme le fait en 1840 un médecin de l'administration des prisons, Arthus-Barthélemy Vingtriner. « C'est bien le Roi qui signe et le ministre qui contresigne : mais si le chef de division est contraire à la demande en grâce, son rapport sera fatal, et comme le ministre n'agit que d'après ce rapport, de même que le souverain ne pardonne que de l'avis de son ministre, il s'ensuit que, les peines de mort exceptées, car dans cette circonstance notre monarque a voulu exercer par lui-même sa puissante prérogative, il s'ensuit, disons-nous, qu'il faut, pour qu'un condamné obtienne une commutation de peine, car les grâces pleines et entières sont tellement rares, qu'il n'est pas besoin d'en parler, que le procureur général du ressort où il a été jugé ne lui soit pas contraire, que le chef du bureau que cette partie concerne lui soit favorable, que le chef de division partage l'avis de son chef de bureau, et que le ministre consente à appuyer cet avis, et que le roi enfin donne sa signature. » A.-B. VINGTRINIER, *Des prisons et des prisonniers*, Klefer, 1840, p. 227-228.

Cependant, le rejet d'une proposition formulée par l'administration pénitentiaire est plus délicat à justifier que celui d'un recours formé par un justiciable : cette décision apparaît en effet comme le désaveu d'une proposition faite par l'administration d'un autre ministère. Dès les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818, de nombreuses difficultés se sont élevées entre le ministère de l'Intérieur et le celui de la Justice à ce sujet⁹⁶⁷.

Pour justifier le rejet d'une proposition de l'administration pénitentiaire sans paraître désavouer celle-ci, le ministère de la justice met l'accent sur la distinction entre les raisons qui permettent de formuler une proposition de grâce et celles qui permettent d'accorder celle-ci. Le ministère de la Justice soutient que la bonne conduite en détention et l'assiduité au travail, les critères cités par l'ordonnance du 6 février 1818, ne s'appliquent qu'à la proposition de l'administration : l'acceptation ou le rejet de cette proposition doit cependant se faire en prenant en compte d'autres éléments d'appréciation tirés du dossier judiciaire. Cette distinction entre critères de proposition et critère d'attribution des grâces, opérée dès 1818 par le ministère de la Justice, est directement liée aux compétences des acteurs de la procédure des grâces collectives. Aux autorités chargées des propositions, la connaissance de l'attitude du détenu dans la prison ; aux autorités chargées de l'attribution, celle du contexte judiciaire. Le ministre de la Justice rappelle donc à ses interlocuteurs de l'Intérieur et de la Marine que le choix final opéré par ses services se fait par la combinaison entre les renseignements fournis par l'administration pénitentiaire sur la conduite du condamné en détention et les informations tirées du dossier judiciaire⁹⁶⁸ qui sont elles-mêmes transmises par les magistrats du parquet⁹⁶⁹. Cette conception permet au ministère de la Justice de justifier, dans le rapport introductif au *Compte général de la justice criminelle en France* pour l'année 1860, le rejet d'une partie des propositions de l'administration des prisons :

Les grâces ou commutations ne sont accordées, chaque année, qu'à une partie des condamnés présentés par l'administration, parce qu'il doit être tenu compte de l'opinion des magistrats qui sont toujours consultés, et qui, eux, ont égard aux antécédents des condamnés proposés et aux circonstances qui accompagnaient les crimes et délits qui ont motivé les

⁹⁶⁷ Voir supra, chapitre 2, p. 175 et s.

⁹⁶⁸ « Vous savez qu'aux termes de l'ordonnance du 6 février 1818, les mesures d'indulgence dont cette ordonnance s'occupe ne doivent être accordées qu'en combinant les renseignements recueillis sur la conduite des condamnés depuis leur jugement avec ceux que fournissent les procédures instruites contre eux ». Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 29 janvier 1838 (brouillon), AN, 20030558/17 (G21).

⁹⁶⁹ « Enfin encore que la bonne conduite du condamné soit la condition nécessaire des grâces accordées en vertu de l'ordonnance du 6 février 1818, et que l'autorité administrative à raison de ses attributions soit spécialement appelée à rendre témoignage sur ce point, les procureurs généraux sont en même temps consultés sur les circonstances du fait qui a motivé la condamnation, et en outre sur les antécédents du condamné, sur la réputation qu'il a laissé dans le pays où il résidait, sur les ressources qu'il peut trouver dans son travail ou dans sa famille, en un mot sur tous les accessoires propres à ajouter aux garanties dont la société a besoin. C'est par le concours de ces éléments que se détermine l'application de la clémence du Roi. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine et des Colonies du 19 juin 1834, AN, BB²⁴ 1127.

*condamnations, tandis que l'administration ne s'occupe que de la conduite des condamnés pendant leur détention.*⁹⁷⁰

Cependant, si un détenu paraît indigne d'une mesure de clémence en raison de ses antécédents, pourquoi le proposer pour une grâce qui sera ensuite refusée ? Ne serait-il pas plus pertinent de l'exclure, dès l'origine, des propositions de grâces ? Cette solution paraît d'autant plus logique que l'administration pénitentiaire est de mieux en mieux informée des antécédents des condamnés. Dès 1838 en effet, la circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 20 janvier 1838 introduit l'usage de notices individuelles qui viennent compléter les renseignements concernant les détenus portés sur les listes⁹⁷¹. Jusque-là, les procureurs généraux avaient coutume de communiquer au ministre de la Justice les renseignements concernant les condamnés proposés pour une grâce sous la forme de lettres et de rapports semblables à ceux utilisés pour les grâces individuelles. Le recours à ces notices individuelles permet un effort de rationalisation et de simplification de l'étude des dossiers, et une meilleure prise en compte de chaque cas individuel⁹⁷² : elle permet aussi à l'administration des prisons et des bagnes de prendre connaissance de certains des éléments essentiels des faits et circonstances qui ont motivé la condamnation. De même, lorsque le gouverneur de Nouvelle-Calédonie se plaint de voir de trop nombreuses propositions de grâces rejetées en raison de motifs, liés aux antécédents du condamné, ignorés de ses services, le ministre de la Justice convient qu'il « est indispensable que l'administration pénitentiaire soit informée des antécédents et de la nature du crime » et assure de l'envoi de ces informations dans les plus brefs délais⁹⁷³.

La question de l'information de l'administration pénitentiaire, si elle est réelle, ne peut expliquer à elle seule la position du ministère de la Justice. Au-delà des questions de pure rivalité entre départements ministériels, une raison de fond transparait. Pour le ministère de la Justice, même si l'administration pénitentiaire a accès à des informations tirées du dossier judiciaire, elle ne peut utiliser ces renseignements de manière aussi pertinente que ceux qui sont habitués, de par leur profession, à traiter de ces questions, à savoir les magistrats. C'est pour cette raison, sans doute, que la correspondance du ministère de la Justice revient continuellement sur le rôle que doivent tenir les observations des procureurs généraux dans le choix définitif des grâces ; et cette

⁹⁷⁰ CGJC, 1860, p. LXXXIII-LXXXIV

⁹⁷¹ Cette initiative s'inscrit dans un mouvement plus général, à partir de la monarchie de Juillet, de rationalisation du recueil et de la conservation de renseignements concernant les délinquants et rassemblés dans un système de fiches et de bulletins individuels. M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*, *op. cit.*, p. 328.

⁹⁷² « Ce mode de présentation, par le peu de développement qu'il permet de donner aux motifs des propositions de grâce, m'aurait souvent privé de précieux renseignements que j'attends des procureurs généraux, si la plupart de ces magistrats n'étaient parvenus à y suppléer par des rapports collectifs ou particuliers, ou par l'envoi, soit de lettres de leurs substituts, soit d'autres documents propres à m'éclairer sur la véritable question des condamnés. Mais le défaut d'uniformité dans l'envoi de ces renseignements rend leur dépouillement très difficile et nuit singulièrement au travail général qui, par le nombre considérable des condamnés qui y sont compris, et plus encore par la différence des lieux et des époques où les condamnations ont été prononcées, est déjà si long et si pénible. » Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux sur les grâces générales du 20 janvier 1838, A. N., 20030558/17 (G21).

⁹⁷³ Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine et des Colonies du 18 janvier 1878, AN, BB²² 191.

compétence reconnue aux membres du parquet est également vue, par la direction des affaires criminelles et des grâces, comme s'étendant à ses propres membres⁹⁷⁴. La compétence de l'autorité administrative se limite à l'observation de la conduite du détenu en détention : seuls des magistrats professionnels peuvent porter un regard suffisamment avisé pour apprécier la pertinence d'une mesure de clémence en fonction de la conduite en détention et des éléments tirés du dossier judiciaire.

L'administration pénitentiaire ne partage pas ce point de vue et cherche à contester ce qui apparaît comme un désaveu de ses propres décisions, mais elle se heurte à la fermeté du ministère de la Justice. Ainsi, les protestations du préfet de la Haute Vienne, qui estime que les avis des magistrats du parquet sont systématiquement préférés aux siens, demeurent-elles vaines⁹⁷⁵. La question se pose dans des termes semblables tout au long de la période vis-à-vis de l'administration des bagnes. En 1877 le gouverneur de la Nouvelle-Calédonie attire l'attention du ministre de la Marine sur le faible nombre de ses propositions de grâces qui sont finalement acceptées⁹⁷⁶. Le gouverneur s'inquiète du « découragement que pourrait faire naître parmi les condamnés proposés des éliminations trop nombreuses »⁹⁷⁷, mais il se voit répondre que les « décisions de rejet qui ont été prises tiennent pour la plupart à cette circonstance que la proposition gracieuse a paru prématurée en présence de la gravité du crime commis »⁹⁷⁸. Pour le ministère de la Justice, le rejet par ses services d'une proposition de l'administration pénitentiaire est sans appel.

2. L'élaboration du régime des grâces

Les dispositions constitutionnelles étant très succinctes en ce qui concerne le droit de grâce, le ministre de la Justice se trouve en pratique investi du pouvoir d'en modifier le régime. C'est pour assurer à ce régime une certaine stabilité au cours du temps que la direction des affaires criminelles et des grâces décide de reporter, dans le « répertoire » les règles les plus importantes dégagées au cours de la pratique qu'elle se charge ensuite de rappeler à ses différents interlocuteurs.

L'exercice de cette prérogative, cependant, prend une dimension nouvelle lorsqu'elle passe du cas de la grâce individuelle à la grâce collective. Dans le cas de la grâce collective, le texte de l'ordonnance du 6 février 1818 fixe en partie la procédure : et même si la référence à cette ordonnance s'éloigne progressivement à mesure que le temps passe, l'administration du ministère de la Justice doit tenir compte de ce texte qu'elle peut

⁹⁷⁴ La fonction de directeur des affaires criminelles et des grâces est traditionnellement attribuée à un magistrat. Voir *infra*, chapitre 4, p. 371 et s.

⁹⁷⁵ Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 31 mars 1845, AN, 20030558/17 (G28).

⁹⁷⁶ « En comparant la liste des impétrants avec l'état de propositions de la Colonie, j'ai été frappé de ce fait que sur 188 individus proposés, 55 seulement ont été l'objet d'une mesure de clémence. » Lettre du gouverneur de la Nouvelle Calédonie au ministre de la Marine et des Colonies du 24 septembre 1877, AN, BB²² 191.

⁹⁷⁷ Lettre du ministre de la Marine et des Colonies au ministre de la Justice du 23 février 1877, AN, BB²² 191.

⁹⁷⁸ Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine et des Colonies du 21 mars 1877, AN, BB²² 191.

interpréter dans le sens le plus favorable à ses conceptions, mais qu'elle ne peut ignorer : pour déroger à la lettre du texte, il lui faut soit se prévaloir de l'autorité du chef de l'État, détenteur du droit de grâce, soit négocier avec les autres ministères.

C'est là la seconde spécificité de la procédure de la grâce collective : le département de la justice doit en principe s'accorder avec les autres départements ministériels concernés, à savoir le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Marine. Chaque ministère est en effet compétent pour adresser des instructions et circulaires aux fonctionnaires qui dépendent de son département. C'est sans doute d'ailleurs la raison pour laquelle, entre 1849 et 1858, le ministère de la Justice prend bien soin de ne pas adresser, au sens propre, de « circulaire » aux préfets, mais préfère leur envoyer à tous une lettre identique mais formellement adressée à chacun d'entre eux.

Les évolutions du régime des grâces collectives sont négociées entre des administrations centrales dont le poids relatif, dans l'organisation interne des différents ministères, est déterminant dans l'issue de telles négociations. La puissance d'une direction au sein d'un ministère est le reflet de l'importance du secteur dont elle s'occupe aux yeux de l'administration. Lorsque la « direction des affaires criminelles et des grâces »⁹⁷⁹ succède, en 1814 à « la division criminelle », son intitulé même reflétait parfaitement le fait que la grâce est considérée par le ministère de la Justice comme une de ses prérogatives essentielles. Cette sorte de compétence générale sur le droit de grâce a par la suite toujours été revendiquée par le ministre de la Justice, qui affirme par exemple en 1840 dans une lettre au ministre de l'Intérieur avoir reçu « dans plusieurs cas une délégation générale de Sa Majesté » pour l'exercice du droit de grâce⁹⁸⁰.

Lorsqu'une négociation s'engage entre les différents ministères pour résoudre les difficultés que la procédure de grâce collective peut soulever et ainsi produire les normes qui vont alimenter le régime de la grâce collective, le ministère de la Justice a donc très souvent le dernier mot. Pour l'adoption de l'ordonnance du 6 juillet 1834 ou du règlement du 21 novembre 1835, le ministère de la Marine prend soin de consulter celui de la Justice sur les dispositions envisagées et de s'assurer de son accord préalable⁹⁸¹. En 1828, lorsque la direction des affaires criminelles et des grâces décide d'adopter de nouvelles règles concernant les propositions de grâce, elle en avise les ministères de l'Intérieur et de la Marine : ceux-ci doivent ensuite informer leurs propres subordonnés des nouvelles règles fixées par le ministère de la Justice⁹⁸². Lorsque des assouplissements aux règles observées

⁹⁷⁹ J.-C. FARCY, *Guide des archives judiciaires et pénitentiaires. 1800-1958*, Paris, CNRS Éditions, 1992, p. 58-60. P. DURAND-BARTHEZ, *Histoire des structures du ministère de la Justice. 1789-1945*, Paris, Presses universitaires de France, 1973.

⁹⁸⁰ Projet de lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur daté du 30 décembre 1840 sur les jeunes détenus, AN, BB²⁴ 1126.

⁹⁸¹ « Le Ministre de la Marine communique un projet d'ordonnance royale concernant les condamnés qui subissent leur peine dans les colonies. » Note du ministère de la Justice du 14 avril 1834, AN, BB²⁴ 1127. Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 4 décembre 1835 sur le règlement du 21 novembre 1835, AN, 20030558/17 (G18).

⁹⁸² « Son Excellence fait connaître au ministre de la Marine les règles d'après lesquelles doivent être formées les listes de présentation des condamnés qui subissent leurs peines dans les Bagnes pour les grâces à accorder à la fête du Roi ». Note manuscrite non datée insérée dans la chemise « Instructions sur l'exécution de l'ordonnance du 6/12/1818 (grâces collectives) », AN, BB²⁴ 1126.

interviennent, c'est à la suite d'une négociation entre le ministère concerné et celui de la Justice : mais ce dernier peut revenir sur ces arrangements sans que le ministère dont dépend l'administration pénitentiaire puisse s'y opposer⁹⁸³. Il n'y a au fond qu'en 1858, en raison des dispositions explicites de l'ordonnance du 6 février 1818, que le ministère de la justice doit s'incliner devant celui de l'Intérieur et accepter que cesse sa correspondance directe avec les préfets décidée en 1849⁹⁸⁴.

La seule limite véritable que connaît le pouvoir du ministère de la Justice en matière de grâces collectives vient des dispositions qui sont adoptées sous le Second Empire en ce qui concerne les grâces militaires et maritimes et les grâces en Algérie.

B. Les limites de la compétence du ministre de la Justice

La « délégation générale » pour l'exercice du droit de grâce que revendique le ministre de la Justice connaît une première entorse avec l'ordonnance du 6 juillet 1834 sur les grâces collectives dans les colonies, puisque le pouvoir de présentation des grâces au chef de l'État est confié par ce texte au ministre des Colonies. L'exception est cependant de courte durée : le ministre de la Justice est de nouveau chargé, sous la monarchie de Juillet, de cette fonction⁹⁸⁵. Il n'en reste pas moins que, malgré les affirmations du département de la Justice, la prérogative exclusive du ministre de la Justice pour la présentation de toutes les grâces au chef de l'État n'a rien d'une évidence. D'autres ministres que le garde des Sceaux disposent de compétences en matière de justice : le ministre de la Guerre pour les tribunaux militaires, celui de la Marine pour les tribunaux maritimes, celui des Colonies et celui de l'Algérie, lors de sa brève existence, pour les tribunaux d'outre-mer. Il pourrait donc paraître logique que les grâces concernant les condamnés de ces justices particulières soient présentées au chef de l'État par les ministres compétents.

Il faut attendre la seconde moitié du XIX^e siècle, cependant, pour qu'il en soit ainsi. Sous le Second Empire, les décrets du 10 juillet 1852 pour les grâces militaires et maritimes et du 15 décembre 1858 pour l'Algérie contiennent des dispositions en ce sens, et bien qu'ils ne les concernent pas spécifiquement, ces décrets vont avoir un effet important sur les grâces collectives militaires et maritimes (1) et sur les grâces collectives en Algérie (2).

⁹⁸³ « Vous me permettrez de vous faire remarquer que des modifications ont été apportées en matière de propositions de grâce qu'après entente entre nos deux départements. » Lettre du ministre de la Marine et des Colonies au ministre de la Justice du 18 octobre 1876, AN, BB²² 191. « J'ai l'honneur de vous faire connaître que la dérogation autorisée en 1875 par nos deux départements me paraît avoir de sérieux inconvénients et que, d'après les considérations signalées dans ma lettre du 28 septembre dernier, il me semblerait opportun de revenir à l'observation des règles anciennement suivies en matière de présentations. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine et des Colonies du 26 octobre 1876, AN, BB²² 191.

⁹⁸⁴ Voir p. 254 et s.

⁹⁸⁵ Voir p. 223 et s.

1. *Les grâces collectives militaires et maritimes*

Avant d'envisager les conséquences du décret du 10 juillet 1852 sur les grâces collectives des condamnés à une peine de détention par la justice militaire, il faut analyser rapidement la manière dont s'appliquent, pour cette catégorie particulière de détenus, les dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 avant 1852.

Il existe en effet deux catégories de condamnés par la justice militaire. Les premiers effectuent leur peine dans les établissements pénitentiaires militaires et ils échappent de fait aux dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 puisque ces prisons militaires ne dépendent pas des préfets et du ministère de l'Intérieur. Ces établissements sont, au XIX^e siècle, de plusieurs types : prisons, bagnes et pénitenciers militaires, ateliers du boulet et des travaux publics créés par l'arrêté du 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803). Tous ces établissements dépendent du ministre de la Guerre⁹⁸⁶. Les prisons maritimes, réservées aux marins jugés par les tribunaux maritimes, appartiennent au département de la Marine.

C'est précisément au sein des ateliers de boulet et de travaux publics que les premières grâces régulières sur proposition administrative ont été instituées par l'arrêté du 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803), près de quinze ans avant l'ordonnance du 6 février 1818⁹⁸⁷. Des grâces de ce type continuent d'être accordées après l'adoption de cette ordonnance. En effet, si les conseils de guerre spéciaux institués par l'arrêté du 19 vendémiaire an XII ont été supprimés par une ordonnance du 21 février 1816, les articles 49 et 53 de l'arrêté, qui mettent en place le système de ces grâces, sont maintenus⁹⁸⁸. Bien qu'elles soient régulières, ces grâces ne sont généralement pas accordées en nombre et à une date déterminée. Surtout, les dispositions qui le concernent ne sont pas calquées sur celles de l'ordonnance du 6 février 1818. Ces grâces ne sont pas considérées comme des grâces collectives au sens que le XIX^e siècle donne à cette expression, et elles ne sont pas dénommées ainsi dans les archives.

La seconde catégorie de condamnés des tribunaux militaires ou maritimes est constituée de ceux qui sont détenus dans les prisons civiles, qu'il s'agisse des maisons centrales sous l'autorité du ministre de l'Intérieur ou des bagnes dépendants du ministre de la Marine. Ce cas est, au XIX^e siècle, loin d'être rare. Tout d'abord, tous les condamnés

⁹⁸⁶ Pour une présentation plus complète de ces établissements militaires, voir D. KALIFA, *Biribi. Les bagnes coloniaux de l'armée française*, Paris, Perrin, 2009, p. 97. À l'exception des prisons militaires, destinées aux prévenus et aux condamnés à des peines de moins d'un an, la quasi-totalité des pénitenciers et ateliers de travaux publics militaires sont transférés en Algérie à partir du milieu des années 1840, tandis que les bagnes militaires créés sous l'Empire, comme celui du Havre, sont fermés. Il ne faut pas confondre ces établissements pénitentiaires militaires avec les compagnies disciplinaires, comme les fameux Bataillons d'Afrique : l'affectation d'un militaire dans un régiment disciplinaire n'est pas une sanction pénale, mais administrative. Voir également K. BENDANA *Les établissements pénitentiaires de l'armée française en Algérie sous le Second Empire*, Mémoire de maîtrise en histoire dactyl., Université Paris I, 1982.

⁹⁸⁷ Voir supra, chapitre 1, p. 53 et s.

⁹⁸⁸ Ordonnance du Roi ayant pour objet de prévenir les conflits de juridiction auxquels peut donner lieu l'incertitude de la jurisprudence en matière de législation répressive de la désertion, 21 février 1816, Bull. lois, 7^e série, t. II, n° 70, p. 269.

de la justice militaire à des peines afflictives ou infamantes sont remis aux autorités civiles pour effectuer leur détention⁹⁸⁹. Ensuite, des civils peuvent à l'occasion être condamnés par la justice militaire⁹⁹⁰. Tous ces détenus se trouvent donc de fait accessibles aux grâces de l'ordonnance du 6 février 1818.

L'instruction des mesures de grâces pour cette catégorie de condamnés demande cependant certaines adaptations de la procédure. La condamnation ayant été prononcée par un tribunal militaire, le procureur général n'a pas connaissance de la procédure et du jugement de condamnation dans ses archives. La consultation du parquet prévue par l'article 4 de l'ordonnance du 6 février 1818 est donc remplacée par l'avis du ministre de la Guerre⁹⁹¹ ou par celui des responsables locaux de la justice militaire⁹⁹². Une fois la grâce accordée, il convient d'informer le ministre de la Guerre de la mesure de clémence dont ils ont bénéficié afin que celui-ci en fasse placer la mention sur le jugement de condamnation⁹⁹³. Le soin de la remise en liberté, cependant, revient au parquet comme pour les grâces des condamnés civils.

C'est à cette catégorie de condamnés militaires détenus dans les prisons civiles et éligibles aux grâces collectives que s'applique le décret du 10 juillet 1852⁹⁹⁴ qui donne aux ministres de la Guerre et de la Marine le rôle qui était tenu auparavant par le ministre de la Justice⁹⁹⁵. Ce décret dispose en effet que les propositions de grâces et commutations relatives aux individus condamnés par les juridictions militaires et maritimes et détenus dans les prisons civiles seront directement soumis par le ministre de la Guerre ou celui de la Marine⁹⁹⁶. Le ministre de la Justice doit cependant être consulté par le biais d'un avis

⁹⁸⁹ D. KALIFA, *Biribi. Les bagnes coloniaux de l'armée française*, op. cit., p. 98.

⁹⁹⁰ La justice militaire au XIX^e siècle possède une compétence *ratione personae*, puisqu'elle juge des infractions commises par les personnels militaires, mais également *ratione materiae*, ce qui lui permet à l'occasion de juger des civils pour certaines infractions telles que la provocation à la désertion ou les rassemblements armés contre l'autorité légitime. J.-M.-E. LEGRAVEREND, *Traité de la procédure criminelle devant les tribunaux militaires et maritimes de toute espèce*, Paris, Imprimerie de Valade, 1808, p. 49.

⁹⁹¹ Renvoi de 17 notices individuelles de condamnés militaires proposés pour les grâces par l'administration au ministre de la Guerre pour qu'y soit portée son « opinion sur l'opportunité des propositions de grâces. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Guerre du 11 mai 1838 (brouillon), AN, 20030558/17, G21.

⁹⁹² Sur la notice individuelle d'un détenu de la maison centrale du Mont-Saint-Michel, le légionnaire Ballesteros, condamné par le conseil de guerre d'Oran, et proposé par le directeur et le préfet pour une remise du reste de sa peine, la case réservée à l'avis du procureur est remplie par le général, chef du service de la Justice militaire. Notice individuelle de Ballesteros du 4 mai 1851, Dossier Ballesteros, AN, BB²² 112-118.

⁹⁹³ « M. et cher collègue, j'ai l'honneur de vous transmettre les listes de condamnés détenus dans le bagne de Toulon et auxquels Sa Majesté a l'occasion de l'anniversaire de son avènement à la Couronne et en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818 a daigné accorder, par décision du [date illisible] des grâces ou des réductions de peine. M. le ministre de la Marine et MM les Procureurs Généraux devant prescrire les mesures nécessaires pour l'exécution de ces décisions de S.M., il ne vous restera qu'à faire mention des décisions sur les jugements de condamnation de tous les impétrants conformément à l'article 3 du décret du 14 juin 1813. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Guerre du 10 septembre 1835, AN, 200358/17, G18. En marge du brouillon de la lettre se trouve la mention suivante : « S'il se trouve d'anciens marins condamnés par des conseils de guerre maritime, il faudrait faire au ministre de la Marine la même lettre que celle qui est faite pour le ministre de la Guerre. » *Ibid.*

⁹⁹⁴ Décret relatif aux rapports sur les commutations de peines par suite de condamnations prononcées par les juridictions militaires ou maritimes, 10 juillet 1852, Bull. lois, 10^e série, t. X, n° 661, p. 276.

⁹⁹⁵ Avant cette date, lorsqu'il était saisi de la demande de grâce d'un condamné détenu dans une prison civile, le ministre de la Guerre la transmettait, après instruction par ses services, au ministre de la Justice qui, après l'avoir lui-même approuvée, la soumettait à la signature du chef de l'État. Pour des commodités de service, ces dossiers étaient souvent transmis par lots entre les ministères. La direction des affaires criminelles et des grâces, avant de soumettre les grâces au Roi, procédait à son propre examen des propositions. État non daté de neuf militaires condamnés à différentes peines par les conseils de guerre permanents transmis par le bureau de la justice militaire du ministère de la Guerre à la direction des affaires criminelles et des grâces. AN, BB²² 30-38.

Note non datée du Directeur des affaires criminelles et des grâces au ministre de la Justice, AN, BB²² 51-66.

⁹⁹⁶ Article 1^{er} du décret du 10 juillet 1852.

écrit préalable sur les propositions de grâce⁹⁹⁷, tandis que le parquet est chargé, s'il y a lieu, de l'entérinement des lettres de grâces⁹⁹⁸.

Le décret du 10 juillet 1852 modifie donc le détenteur du pouvoir de présentation des grâces collectives au chef de l'État, et par conséquent transfère au ministre de la Guerre pour les tribunaux militaires et à celui de la Marine pour les tribunaux maritimes le choix définitif de l'acceptation ou du rejet des mesures proposées. Le ministre de la Justice n'a plus d'autre rôle, désormais, que d'émettre un avis consultatif.

Le décret du 10 juillet 1852 a également des effets sur les pouvoirs de propositions, d'avis et de transmission des propositions de grâce. Les listes de propositions de grâce composées des condamnés des tribunaux militaires et maritimes, toujours élaborées sous la responsabilité des préfets, doivent désormais être envoyées au ministre de la Guerre ou à celui de la Marine⁹⁹⁹ : dès 1852, le ministre de l'Intérieur prend l'initiative de solliciter les préfets pour qu'ils lui transmettent leurs propositions concernant ces détenus avant qu'il ne les renvoie lui-même au ministre de la Guerre¹⁰⁰⁰. En 1852, cela fait déjà trois ans que l'administration centrale du ministère de l'Intérieur a été privée de son rôle de transmission et d'avis sur les propositions de grâces collectives : le décret du 10 juillet 1852 offre donc à la direction des prisons une opportunité pour récupérer une partie de ses prérogatives. Ces instructions sont renouvelées chaque année¹⁰⁰¹. Lorsque, après 1858, les préfets adressent à nouveau leurs propositions de grâce au ministre de l'Intérieur¹⁰⁰², les instructions annuelles de ce dernier continuent de demander à ce que soient distingués les condamnés des tribunaux civils et les condamnés des tribunaux militaires¹⁰⁰³. Les erreurs demeurent cependant nombreuses et le ministère de la Justice doit parfois écarter comme irrégulières des propositions qui lui sont adressées alors qu'elles concernent des individus condamnés par les tribunaux militaires ou maritimes¹⁰⁰⁴.

Après le décret du 10 juillet 1852, les grâces accordées aux condamnés militaires détenus dans les prisons civiles lors de la fête du 15 août sont toujours considérées comme

⁹⁹⁷ Article 2 du décret du 10 juillet 1852.

⁹⁹⁸ Article 3 du décret du 10 juillet 1852.

⁹⁹⁹ « Je prie Votre Excellence de remarquer que ces présentations ne peuvent comprendre que les individus jugés par les tribunaux ordinaires, et qu'aux termes du décret du 10 juillet 1852, ce serait à M. le ministre de la Guerre qu'il y aurait lieu d'adresser les propositions d'indulgence s'appliquant aux détenus condamnés par les conseils de guerre. » Lettre du ministre de la Justice au maréchal Randon, gouverneur général de l'Algérie, du 10 mai 1858, AN, 20030558/17, G58.

¹⁰⁰⁰ « En conséquence, ceux de ces condamnés qui, devant avoir subi au moins la moitié de leur peine d'ici au 15 août prochain, auront paru mériter d'être recommandés à la clémence de l'Empereur seront portés séparément par MM. les préfets sur des notices conformes au modèle ci-joint. Ces notices devront ensuite m'être adressées pour être transmises par moi à M. le ministre de la Guerre. » Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 14 mai 1853 sur les condamnés jugés par les conseils de guerre, CP, t. II, p. 274.

¹⁰⁰¹ Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 20 mars 1855, grâces pour condamnés jugés par les conseils de guerre. CP, t. IV, p. 36. Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 26 novembre 1855, grâces pour condamnés militaires. CP, t. II, p. 430.

¹⁰⁰² Entre 1848 et 1858, les préfets adressent leurs propositions de grâces directement au département de la Justice. Voir ce chapitre p. 250 et s.

¹⁰⁰³ « Afin d'éviter toute confusion, je vous prie de donner des instructions aux directeurs et préposés en chef pour qu'ils ne fassent pas figurer dans les mêmes états à la fois les noms des condamnés civils et militaires proposés pour les grâces. » Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 6 mars 1861 sur les propositions de grâces pour le 15 août 1861, CP, t. IV, p. 100.

¹⁰⁰⁴ Lettres du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur des 12, 24 avril et 7 mai 1862 AN, 20030558/17, G 62.

des grâces collectives¹⁰⁰⁵. Le décret du 10 juillet 1852 n'a pas modifié le champ d'application des dispositions concernant les grâces collectives : les détenus dans les établissements pénitentiaires militaires en demeurent exclus¹⁰⁰⁶ tandis que les condamnés de la justice militaire détenus dans les prisons civiles continuent d'y être compris¹⁰⁰⁷.

En 1870, le ministre de la Justice prend appui sur le texte du décret du 7 septembre 1870, qui règle provisoirement l'exercice du droit de grâce au sein du gouvernement de la Défense nationale en le confiant au garde des Sceaux, pour revendiquer le retour de la tutelle de son ministère sur les grâces militaires¹⁰⁰⁸. Cependant, la loi des 17-21 juin 1871 ayant confié le droit de grâce au « président du Conseil des ministres », nouveau chef du pouvoir exécutif, la Chancellerie doit accepter un retour à la situation antérieure¹⁰⁰⁹. Le rôle du ministre de la Guerre et de celui de la Marine dans la présentation des grâces militaires et maritimes au Chef de l'État n'est par la suite plus remis en cause et le ministre de la Justice ne conserve, à leur égard, qu'un avis consultatif¹⁰¹⁰. Les instructions

¹⁰⁰⁵ La circulaire du 14 mai 1853 présente les grâces accordées le 15 août aux détenus des prisons de l'Intérieur condamnés par les tribunaux militaires comme une application de l'ordonnance du 6 février 1818. « Désormais, les condamnés dont il s'agit seront l'objet de propositions régulières conformément aux dispositions bienveillantes de l'ordonnance du 6 février 1818 ». Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 14 mai 1853, CP, t. II, p. 274.

¹⁰⁰⁶ Sous le Second Empire, cependant, « à l'occasion de la solennité de la fête de l'Empereur » du 15 août 1854, l'Empereur accorde des grâces à « 510 militaires subissant les peines correctionnelles du boulet, des travaux publics et de l'emprisonnement ». Note du ministre de la Guerre reçue le 16 août 1854 au cabinet du ministre de la Justice, AN, 20030558/17 (G 54). Ces condamnés sont détenus dans des prisons militaires puisque la peine du boulet, exclusivement militaire, ne s'exécute que dans ces établissements. Il arrive régulièrement qu'à la date où sont annoncées les grâces accordées suivant les dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818, d'autres types de mesures de clémence soient annoncées, comme par exemple des réductions de peine pour des gardes nationaux sanctionnés disciplinairement.

¹⁰⁰⁷ La circulaire du ministre de l'Intérieur du 14 mai 1853 commet une erreur lorsqu'elle affirme que, durant la période précédant le décret du 10 juillet 1852, les condamnés des tribunaux militaires ne participaient pas aux grâces collectives. « Comme M. le garde des sceaux n'est pas chargé de provoquer des grâces ou des commutations de peine en faveur des hommes appartenant ou non à l'armée, qui ont été jugés par les conseils de guerre, il s'ensuivait que les condamnés de cette catégorie détenus dans les prisons civiles ne pouvaient être proposés à la clémence du prince par l'administration. » Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 14 mai 1853, CP, t. II, p. 274. Dans les faits, les archives montrent que des détenus condamnés par les tribunaux militaires étaient proposés pour les grâces collectives avant 1852.

¹⁰⁰⁸ « La clémence de l'Empereur s'étendra également sur des hommes ayant appartenu à l'armée et renfermés aujourd'hui dans les bagnes et les maisons centrales. » Note du ministre de la Guerre reçue le 16 août au cabinet du ministre de la Justice, AN, 20030558/17 (G 54).

¹⁰⁰⁹ « Quoique le décret du 7 septembre 1870 ait fait entrer dans mon attribution le droit de présenter à l'approbation du chef du gouvernement les propositions de grâce pour les condamnés des juridictions militaires et maritimes, il y aura toujours lieu de dresser des tableaux séparés pour cette catégorie de détenus sur le compte desquels je m'entendrais avec les départements de la guerre et de la marine et qui dans tous les cas forment des catégories tout à fait différentes ». Une phrase raturée, en marge de la lettre, prévoyait la formulation suivante : « Ou du moins c'est à la Chancellerie que ces tableaux précédemment envoyés aux ministères de la Guerre et de la Marine devront être désormais transmis ». Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 5 mai 1871, AN, BB²² 191. Le ministre de l'Intérieur appuie cette interprétation du décret du 7 septembre 1870 : « Aux termes du décret du 7 septembre 1870, vous êtes chargé de soumettre dorénavant à l'approbation du chef du gouvernement toutes les propositions de grâce sans distinction de la juridiction qui a prononcé les condamnations ». Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 14 mai 1871. En conséquence, les notices concernant les détenus proposés pour des grâces réclamées par le ministre de la Guerre sont transmises au ministre de la Justice.

¹⁰¹⁰ « J'ai l'honneur de vous informer, en réponse à la lettre du 27 août, que suite à une résolution prise d'un commun accord entre le ministre de la Guerre et mon département dans le courant du mois d'avril précédent, les propositions de grâce formées en faveur des condamnés des juridictions militaires appartiennent, comme par le passé, à monsieur le ministre de la Guerre. J'ai, en conséquence, transmis le 10 juin suivant à mon collègue les 6 états et les 106 notices concernant les condamnés militaires de l'Algérie que vous m'aviez adressée le 2^{ème} du même mois. » Lettre du ministre de la Justice au gouverneur général civil de l'Algérie du 10 septembre 1872, AN, BB²² 191.

¹⁰¹¹ Une des conséquences de la modification de la compétence du ministre de la Justice pour les grâces collectives accordées à des condamnés de la Justice militaire et maritime est que celles-ci ne sont désormais plus intégrées au décompte annuel des grâces collectives publiés dans le *Compte général de l'administration de la justice criminelle en France*.

demandent donc que les listes de propositions de grâces collectives concernant les détenus condamnés par les juridictions militaires soient présentées à part¹⁰¹¹.

Le décret du 10 juillet 1852 a donc modifié durablement la procédure des grâces collectives en ce qui concerne les condamnés des tribunaux militaires et maritimes, en modifiant l'autorité chargée de la présentation des mesures de grâces au chef de l'État tout en conservant les attributions des autorités chargées de formuler les propositions de grâce¹⁰¹². Il n'en va pas de même pour le décret du 15 décembre 1858 sur l'Algérie.

2. Les grâces collectives en Algérie

L'ordonnance du 6 juillet 1834 qui étend le bénéfice des grâces collectives aux détenus des colonies est la première à confier à un autre ministre que celui de la justice le soin de présenter les grâces au chef de l'État¹⁰¹³. Le cas de l'Algérie est à part, et ce non seulement parce que l'ordonnance du 6 juillet 1834 ne concerne pas ce territoire mais surtout en raison du statut de l'administration coloniale en Algérie qui se modifie au gré des régimes qui se succèdent. Une de ces modifications, la création du ministère de l'Algérie et des Colonies par Napoléon III en 1858 sous le Second Empire, a un effet majeur sur la procédure des grâces collectives. Par le décret du 15 décembre 1858, la responsabilité de proposer à l'Empereur les grâces des condamnés par les tribunaux de l'Algérie est transférée au nouveau ministre¹⁰¹⁴, avec cette réserve que le ministre de la Justice doit être « préalablement consulté »¹⁰¹⁵. La Chancellerie tire les conséquences du décret du 15 décembre 1858 et informe ses interlocuteurs que les propositions concernant les individus condamnés en Algérie doivent désormais être adressées au ministre de l'Algérie et des Colonies¹⁰¹⁶.

Cependant, l'expérience du ministère de l'Algérie et des Colonies tourne court et dès 1860, l'Algérie est rendue au département de la Guerre. Le décret du 10 décembre

¹⁰¹¹ Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 23 novembre 1877 relatives aux grâces annuelles, CP, t. VII, p. 271-272. Circulaire du sous-secrétaire d'État à l'Intérieur aux préfets du 23 novembre 1881 sur la demande du travail des grâces de 1882, CP, t. VIII, p. 215.

¹⁰¹² Dans les bagnes, le rôle du ministre de la Marine et des Colonies est le même pour les détenus condamnés par les tribunaux militaires que ceux qui sont condamnés pour les tribunaux civils, si ce n'est que les propositions les concernant sont transmises à la Guerre et non au département de la Justice. Dans le cas des condamnés par les tribunaux maritimes détenus dans les bagnes, en revanche, on peut relever que le ministre de la Marine et des Colonies est compétent tant pour ce qui est de la formulation des propositions de grâce que pour ce qui est de leur présentation au chef de l'État. Pour ces individus numériquement sans doute assez peu nombreux, les listes étaient sans doute transmises d'une direction, celle des Chiourmes, à une autre, celle de la Justice maritime, du même ministère. Les archives de la direction des affaires criminelles des grâces sont logiquement muettes sur ce cas particulier.

¹⁰¹³ Voir p. 223.

¹⁰¹⁴ Décret impérial relatif aux propositions de grâce, commutation et réduction de peines, en faveur des individus condamnés par les cours et tribunaux ordinaires de l'Algérie et des Colonies, 15 décembre 1858, Bull. lois, 11^e série, t. XII, n° 657, p. 1052.

¹⁰¹⁵ Décret du 15 décembre 1858, article 2

¹⁰¹⁶ « Qu'il me soit permis seulement de vous faire remarquer que, si quelques-unes des propositions de l'Administration s'appliquaient à des individus condamnés en Algérie ou aux Colonies, même par les tribunaux ordinaires, les présentations à leur égard devraient, aux termes du décret du 15 décembre 1858, être directement adressées à celui de mes collègues qui est chargé du nouveau département ministériel. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 24 mars 1859 (brouillon), AN, 20035805/17 (G59).

1860 dispose que les départements de la justice, de l'instruction publique et des cultes entrent « dans les attributions des départements ministériels auxquels ils ressortissent en France »¹⁰¹⁷. Bien que le décret ne mentionne pas les grâces, la Chancellerie en déduit que c'est de nouveau à elle, désormais, qu'il revient de présenter à l'Empereur les grâces des condamnés des tribunaux de l'Algérie¹⁰¹⁸. Le ministère de la Justice demande donc au ministre de l'Intérieur que lui soient désormais adressées les propositions concernant les individus condamnés en Algérie et détenus dans les maisons centrales en métropole¹⁰¹⁹. En ce qui concerne les individus condamnés par les tribunaux algériens et détenus en Algérie, le ministre de l'Intérieur considère que le droit de faire des propositions en application de l'ordonnance du 6 février 1818 revient au gouverneur général de l'Algérie¹⁰²⁰. Après 1860, le ministre de la Justice correspond donc directement avec le gouverneur général de l'Algérie pour la transmission des notices et des listes de proposition de grâces des préfets en Algérie¹⁰²¹.

En 1870, avec la chute de l'Empire, le statut de l'Algérie évolue de nouveau. Dès le 24 octobre 1870, le gouvernement provisoire prend une série de décrets¹⁰²² qui soustraient l'administration des trois départements de l'Algérie au ministère de la Guerre pour la confier à un « gouverneur général civil des trois départements de l'Algérie » rattaché au ministère de l'Intérieur¹⁰²³. Ce nouveau gouverneur civil prend la suite du gouverneur général. Or, l'habitude est alors prise que le gouverneur de l'Algérie adresse directement au ministre de la Justice les propositions de grâces annuelles concernant les condamnés non militaires détenus en Algérie. Faut-il, à présent que l'Algérie dépend du département de l'Intérieur, continuer cette communication directe ou ne convient-il pas de procéder comme pour les départements métropolitains, c'est-à-dire d'adresser les propositions de grâces au ministre de l'Intérieur pour qu'il les transmette ensuite à la Justice ?

Le nouveau gouverneur civil de l'Algérie essaie de faire valoir à son profit les pratiques qui étaient celles sous l'Empire, et sollicite, tant auprès du ministre de la Justice que de celui de l'Intérieur¹⁰²⁴, l'autorisation de centraliser dans ses services les propositions

¹⁰¹⁷ Décret impérial relatif au gouvernement et à la haute administration de l'Algérie, 10 décembre 1860, Bull. lois, 11^e série, t. XVI, n° 881, p. 1207.

¹⁰¹⁸ Celles des détenus des autres colonies restent de la compétence du ministre de la Marine et des Colonies après 1860.

¹⁰¹⁹ « Une seule modification résultant de la suppression du ministère de l'Algérie devra avoir pour effet de faire comprendre dans les présentations qui me sont adressées les individus jugés par la cour d'assise du Nord de l'Algérie. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 25 février 1861 (brouillon), AN, 20035805/17, G61.

¹⁰²⁰ « Je vous ferai observer, Monsieur le Ministre et cher collègue, que le décret du 10 décembre 1860 ayant remis la haute administration de l'Algérie à un Gouverneur Général, c'est à lui qu'il appartient de prendre l'initiative des propositions de grâce concernant les condamnés qui sont détenus dans les prisons de l'Algérie. » Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 6 mars 1861, AN, 20035805/17 (G61).

¹⁰²¹ Lettres du ministre de la Justice au gouverneur général de l'Algérie du 20 avril 1865, du 13 février et 29 avril 1868, AN, BB²² 191.

¹⁰²² Le célèbre décret Crémieux, qui accorde la nationalité française aux juifs d'Afrique du Nord ainsi qu'aux Européens originaires d'autres pays que la France, en fait partie.

¹⁰²³ Décret relatif à l'organisation politique de l'Algérie du 24 octobre 1870, *Bulletin des lois de la délégation du gouvernement de la Défense nationale hors de Paris*, Versailles, Imprimerie nationale, 1871, p. 105.

¹⁰²⁴ « M. le gouverneur général civil de l'Algérie adresse à M. le Garde des Sceaux une lettre datée du 6 juillet courant, par laquelle il réclame les instructions de la Chancellerie en ce qui concerne la préparation des états de proposition de grâces collectives en

des préfets des trois départements de l'Algérie pour les transmettre au ministre de la Justice. Le ministère de la Justice, qui ne souhaite pas avoir à prendre parti dans les conflits de compétence qui peuvent s'élever entre le gouverneur civil de l'Algérie et le ministre de l'Intérieur¹⁰²⁵, estime que l'administration des prisons en Algérie étant désormais de la compétence du ministre de l'Intérieur¹⁰²⁶, c'est à ce dernier que revient l'initiative des propositions de grâces collectives¹⁰²⁷. Le décret du 18 décembre 1874¹⁰²⁸, qui place explicitement le service des prisons de l'Algérie sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur, tranche le différend : les préfets des trois départements de l'Algérie adressent désormais leurs propositions de grâces directement au ministre de l'Intérieur sans passer par l'intermédiaire du gouverneur civil¹⁰²⁹. Après une longue période d'hésitation, la procédure des grâces collectives suivie en Algérie s'aligne donc sur celle de la France métropolitaine.

Après les pouvoirs de proposition, de conseil, de transmission et de présentation des grâces collectives au chef de l'État vient celui de l'annonce des mesures de clémence approuvées par ce dernier.

§3. L'annonce des mesures de grâces aux détenus

Le moment de l'annonce des grâces revêt une particulière importance dans le cas des grâces collectives : celles-ci sont en effet conçues comme un instrument d'édification à destination non seulement de ceux qu'elles récompensent, mais également de tous les autres détenus. Dans les romans qui ont répondu au concours de la société royale des prisons, cette scène représente l'apothéose de la rédemption du condamné pêcheur. Pourtant, rien n'a été explicitement prévu pour l'organisation de la cérémonie au cours de laquelle les grâces doivent être annoncées. L'absence de directives claires autorise les autorités locales à l'organiser à leur guise, mais laisse un point en suspens : qui, des magistrats du parquet ou des autorités pénitentiaires, doit se charger de cette annonce ?

faveur des condamnés détenus dans les établissements pénitentiaires de l'Algérie. [...] Je tiens de M. de Lamarque, chef de bureau à la division des prisons, que j'ai vu ce matin même, que le gouverneur général civil de l'Algérie venait d'adresser à M. le ministre de l'Intérieur une réclamation à l'effet de centraliser entre ses mains le travail des présentations préparées par les soins des Préfets mais sous son autorité. » Note de la direction des affaires criminelles et des grâces du 12 juillet 1871, AN, BB²² 191.

¹⁰²⁵ « Nous n'avons pas à intervenir dans les relations entre le Gouverneur général et le ministère de l'Intérieur. La centralisation des services entre les mains du 1^{er} n'empêche pas la subordination envers chaque ministère. Ainsi la justice appartient à notre département et les prisons peuvent appartenir à l'Intérieur. Ne tranchons pas la question. » Mention en marge de la note de la direction des affaires criminelles et des grâces du 12 juillet 1871, AN, BB²² 191.

¹⁰²⁶ « Il semble résulter des divers documents législatifs précités qui organisent la constitution de l'Algérie que les prisons de la colonie, au lieu d'être administrées comme sous le régime antérieur par le gouverneur général de la Colonie, sont administrées aujourd'hui, ainsi que les établissements pénitentiaires de France, par le Ministre de l'Intérieur qui correspond avec le gouverneur général civil, mais seulement comme intermédiaire entre lui et les préfets des trois départements. » *Ibid.*

¹⁰²⁷ « Il appartient par conséquent au ministre de l'Intérieur de se mettre en rapport avec le gouverneur général civil de l'Algérie pour assurer l'exécution de l'ordonnance du 6 février 1818, relatives aux grâces collectives annuelles. » *Ibid.*

¹⁰²⁸ Décret qui place le service des prisons et établissements pénitentiaires de l'Algérie sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur, 18 décembre 1874, Bull. lois, 12^e série, t. IX, 1874, n° 237, p. 875.

¹⁰²⁹ Lettre du Gouverneur général civil de l'Algérie au ministre de la Justice du 12 avril 1875, AN, BB²² 191.

Les magistrats du parquet sont responsables de l'exécution des jugements et à ce titre, dans le cas des grâces individuelles, sont destinataires de la décision de clémence qui leur est transmise par la Chancellerie afin qu'ils procèdent à la notification et à l'exécution de la décision¹⁰³⁰. Ils sont également chargés, lorsque cette formalité est encore prescrite, d'organiser l'audience au cours de laquelle les lettres de grâces sont entérinées¹⁰³¹. Il semble donc logique que, dans le cas des grâces collectives, ils puissent se charger eux-mêmes d'une annonce solennelle aux détenus : c'est ainsi que Massabiau encourage les procureurs à agir dans la version de 1838 de son Manuel du procureur du roi¹⁰³².

Toutefois, cette manière de procéder est une source permanente de conflit avec l'administration pénitentiaire. En 1846, le préfet du Puy-de-Dôme se plaint directement au ministre de la Justice de ce que « le procureur général de Riom n'a donné connaissance au directeur de la maison centrale de la même ville que le 9 août des grâces qui, suivant les intentions du Roi, devaient être exécutées le même jour »¹⁰³³. Or, étant donné le temps nécessaire aux formalités qui précèdent la libération des condamnés, le ministre de la Justice reconnaît que, si l'annonce des grâces elles-mêmes est bien du ressort du procureur général, celui-ci doit en informer officieusement les autorités pénitentiaires suffisamment à l'avance¹⁰³⁴. La Chancellerie envoie donc des instructions nuancées au procureur général, afin de conserver le rôle d'organisateur de la cérémonie de l'annonce des grâces tout en évitant de mécontenter l'administration des prisons¹⁰³⁵. Cet échange de correspondance intervient dans un contexte tendu puisque quelques mois auparavant, lors des grâces du 1^{er} mai, le directeur de la maison centrale s'était opposé à ce que l'annonce d'une grâce soit effectuée par un substitut du procureur général, ce qui avait entraîné une intervention

¹⁰³⁰ J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne, op. cit.*, p. 315.

¹⁰³¹ Dans la première moitié du XIX^e siècle, cette formalité désormais devenue sans objet est progressivement abandonnée. Pour les grâces collectives, cet abandon est attesté dès 1835 : « D'après les instructions du roi, les impétrants [sont] dispensés de la formalité des lettres de grâce ». Lettre du ministre de la Justice aux ministres de l'Intérieur, de la Marine et de la Guerre du 10 septembre 1835 (brouillon), AN, 20030558/17 (G18).

¹⁰³² « En matière correctionnelle, les lettres de grâce sont le plus souvent entérinées hors la présence du gracié, et exécutées sur l'ordre du Ministre au Procureur du Roi, qui en fait tenir note par le Greffier, en marge du jugement de condamnation, et qui, s'il le juge convenable, se transporte à la prison, où il en fait donner lecture aux détenus assemblés. C'est une occasion précieuse de leur rappeler à tous, par l'exemple qu'ils ont sous les yeux, que leur bonne conduite et leur repentir peuvent les faire participer à leur tour aux bienfaits de la clémence royale, et hâter le terme de leur captivité ; et, en second lieu, de faire comprendre au gracié la juste reconnaissance qu'il doit au Monarque, et les efforts qu'il doit faire pour se montrer digne de sa bienveillance, par une vie nouvelle et de vertueuses et persévérantes résolutions. » J.-F.-L. MASSABIAU, *Manuel du procureur du Roi et du substitut, op. cit.*, p. 163.

¹⁰³³ Lettre du ministre de la Justice au préfet du Puy de Dôme du 31 août 1846 (brouillon), AN, 20030558/17 (G29).

¹⁰³⁴ « Je pense, comme vous, que les mesures qui doivent précéder la libération des condamnés demandent un temps assez considérable lorsque surtout les grâces sont nombreuses. Il convient que le Proc Gal, tout en se réservant personnellement le droit d'annoncer les grâces, en donne avis confidentiel quelques jours à l'avance à l'administration, afin que tout soit prêt lorsque l'époque de la libération est arrivée. » *Ibid.*

¹⁰³⁵ « Je sais que le 9 août vous vous êtes transporté à la maison centrale et qu'en annonçant vous-même les grâces qui ont été accordées vous avez fait sentir aux condamnés la vive reconnaissance dont ils doivent être pénétrés pour ce bienfait de la clémence royale. J'approuve complètement cette démarche qui a dû donner plus de solennité à la mesure qui allait recevoir son exécution mais j'apprends en même temps que c'est seulement ce même 9 août que vous avez donné connaissance à l'administration des grâces qui devaient être exécutées. Évidemment cette connaissance était trop retardée pour pouvoir avoir son plein effet. Il y a une quantité d'écriture à faire avant la libération des condamnés. Ces mesures demandent un temps considérable lorsque les condamnés sont trop nombreux. Il faut donc pour que tout soit prêt pour l'exécution des grâces qu'elles soient annoncées confidentiellement à l'administration quelques jours à l'avance tout en vous réservant de la porter vous-même à la connaissance des condamnés qu'elles concernent. Cette manière d'agir qui peut seule permettre l'exécution des grâces au jour fixé par le Roi est suivie dans tous les ressorts ; elle l'a été par vos prédécesseurs et je vous prie de vouloir bien vous y conformer exactement. » Lettre du ministre de la Justice au procureur général de Riom du 31 août 1846 (brouillon), AN, 20030558/17 (G29).

du ministre de la Justice auprès de son collègue de l'Intérieur¹⁰³⁶. Comme souvent, la correspondance se clôt avec l'insertion d'une nouvelle règle au répertoire :

*Les Procureurs Généraux ont le droit de notifier eux-mêmes aux condamnés dans leur prison les grâces qui leur sont accordées mais, pour ne point retarder l'élargissement des impétrants, il convient que ces magistrats fassent connaître confidentiellement d'avance aux Directeurs des lieux de détention les mesures gracieuses qu'ils se réservent de publier personnellement.*¹⁰³⁷

Cette règle laisse toutefois subsister un point délicat : elle n'impose pas d'informer également le préfet qui est pourtant l'autorité administrative officiellement investie du pouvoir de proposer les grâces. La direction des affaires criminelles et des grâces demeure intransigeante. L'instruction donnée aux magistrats du parquet d'informer officiellement les autorités de la prison des mesures de grâces accordées a pour but exclusif de faciliter les démarches liées à la libération des détenus : elle ne s'applique donc pas au préfet.

Ce principe est réaffirmé lorsque le gouverneur général de l'Algérie, à la suite d'une demande du préfet de Constantine, élève une protestation à ce sujet. Dans une première lettre adressée au ministre de la Justice, le gouverneur général semble remettre en cause les prérogatives des magistrats du parquet en matière d'exécution des décisions de justice¹⁰³⁸. Face à la mise au point immédiate de la Chancellerie¹⁰³⁹, il se ravise et se contente de demander que les informations sur les grâces accordées soient transmises au préfet par

¹⁰³⁶ « Monsieur et cher collègue, le Roi, à l'occasion de sa fête, a daigné faire remise du reste de sa peine au nommé Colombier, détenu dans la maison centrale de Riom. Chargé par SM de l'exécution de la décision, j'ai délégué cette mission à M. le procureur général de Riom. Ce magistrat s'est transporté à la maison centrale pour donner lui-même avis à Colombier de la grâce dont il était l'objet et exciter la reconnaissance de ce condamné pour ce bienfait de la clémence royale. Le directeur de la maison centrale s'est opposé aux prétentions du procureur général ; il a prétendu que ce magistrat devait se borner à lui faire connaître par écrit la décision royale et que c'était à lui seul qu'il appartenait d'en informer le condamné. Cependant, sur l'insistance du Proc Gal, il a consenti, mais pour cette fois seulement, à ce que Colombier fut appelé et que le Proc Gal accomplisse la mission dont je l'avais chargé. Cette prétention est si évidemment mal fondée qu'il me paraît inutile de la discuter, mais je vous prie de vouloir bien faire connaître au directeur qu'il ne doit jamais mettre obstacle aux ordres que dans le cercle de mes attributions je donne aux magistrats ni s'interposer dans l'exécution de ces ordres. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 7 mai 1846 (brouillon) AN, 20030558/17 (G29).

¹⁰³⁷ Répertoire sous le numéro 200, AN, 20030558/17 (G29).

¹⁰³⁸ « Monsieur le ministre et cher collègue, la législation n'a pas déterminé à laquelle des deux autorités, judiciaires ou administratives il appartient en cas de grâces individuelles ou collectives, d'ordonner la mise en liberté des détenus, et cette partie du service n'est pas réglé, non plus, de manière précise et concordante par la jurisprudence de la Chancellerie et du Ministère de l'Intérieur. Dans cette situation, l'autorité judiciaire intervient directement, en Algérie du moins, auprès des Directeurs des établissements pénitentiaires, pour la mise en liberté des condamnés qui ont obtenu leur grâce de la clémence impériale, et la nouvelle de leur élargissement ne parvient, le plus souvent, aux autorités préfectorales que par voie indirecte, et de façon tardive. Cet état de choses, dont M. le Préfet du département de Constantine [...] me signale en ce moment les inconvénients, me paraît, en effet, contraire à l'intérêt bien entendu de la hiérarchie, en même temps qu'il porte atteinte à la dignité de l'administration ; il serait donc vivement à désirer qu'en cas de grâces ou de commutations accordées, l'autorité chargée de l'administration des établissements pénitentiaires (surtout lorsqu'il s'agit de condamnés détenus dans les maisons centrales) pût recevoir notification en temps opportun des mesures de clémence ordonnées par sa majesté. » Lettre du gouverneur général de l'Algérie au ministre de la Justice du 10 juin 1862, AN, 20030558/24.

¹⁰³⁹ « Votre excellence sait très bien que le ministère public seul est chargé de l'exécution des jugements et arrêts, et que c'est sur ses ordres que les condamnés sont mis en liberté à l'expiration de leur peine. Ce principe est, à mon avis, tout à fait incontestable. » Lettre du ministre de la Justice au gouverneur général de l'Algérie du 24 juin 1862, AN, 20030558/24.

la voie hiérarchique, c'est-à-dire par son intermédiaire¹⁰⁴⁰. Le ministère de la Justice accède à cette demande, sans doute afin de ne pas attiser les tensions entre les différentes administrations¹⁰⁴¹, et il en informe le procureur général à Alger¹⁰⁴². La règle inscrite au répertoire¹⁰⁴³ précise que les préfets n'ont pas à être avisés directement par le procureur général des décisions gracieuses, qui ne leur parviennent donc que par leur hiérarchie, c'est-à-dire, à cette époque en Algérie, par le biais du gouverneur.

Les conflits de compétence sont nombreux entre les différents départements ministériels chargés de la mise en œuvre des grâces collectives. S'il faut y voir, sans doute, un effet d'une concurrence bureaucratique ou chaque département ministériel tente, dans la mesure de ses moyens, de conserver ses prérogatives, il existe également, à ces divergences, une raison de fond : qui, de la justice ou de l'administration de la prison, doit décider des modalités de l'exécution de la peine ? Cette question traverse également les débats qui accompagnent l'élaboration de ce que l'on peut considérer comme le cœur du régime des grâces collectives : les critères et conditions pour que les propositions de grâces formulées au bénéfice de certains détenus soient considérées comme valides.

Section 3. La fixation des critères et des conditions des proposition de grâces

Le régime des grâces collectives comprend un certain nombre de critères d'appréciation et de conditions à remplir avant de pouvoir proposer les détenus pour une grâce. L'ordonnance du 6 février 1818 ne cite, pour guider l'administration dans le choix des détenus qui peuvent bénéficier de la clémence royale, que deux critères : la bonne conduite et de l'assiduité au travail, gages de l'effet de la détention sur l'amendement moral du condamné. Par ailleurs, elle n'exclut a priori aucun type de condamné.

¹⁰⁴⁰ « Je suis loin de contester le principe évoqué par Votre Excellence, qui s'est mépris sur le but de mes observations, si elle a pensé que je revendiquai pour l'autorité administrative un droit d'intervention dans les mesures qu'il appartient au ministère public de prendre pour assurer l'exécution immédiate d'une décision émanée de la clémence impériale. Je me suis borné à demander dans un intérêt d'ordre que l'autorité chargée et responsable de l'exécution de la peine fut informée en raison même de la responsabilité qui lui incombe du changement survenu dans la nature ou la durée de cette peine. Ce simple avis n'implique assurément aucune intervention qui puisse gêner l'action directe de l'autorité judiciaire, il ne constituerait à mon sens qu'une information utile, qu'il conviendrait peut-être que le Préfet reçut par la voie hiérarchique, c'est-à-dire par mon intermédiaire. » Lettre du gouverneur général de l'Algérie au ministre de la Justice du 30 juin 1862, AN, 20030558/24.

¹⁰⁴¹ Lettre du ministre de la Justice au gouverneur général de l'Algérie du 14 juillet 1862, AN, 20030558/24.

¹⁰⁴² « Tout en maintenant au ministère public seul chargé d'assurer l'exécution des peines le droit exclusif de donner l'ordre d'élargissement dans le cas dont il s'agit, sans le faire passer par la filière de l'autorité administrative, j'ai cherché le moyen de donner satisfaction à monsieur le Gouverneur général. » Lettre du ministre de la Justice au procureur général d'Alger du 10 juillet 1862, AN, 20030558/24.

¹⁰⁴³ « Au ministère public chargé d'assurer l'exécution des condamnations appartient exclusivement le droit d'ordonner la mise en liberté des détenus graciés. L'intervention de l'autorité administrative n'est point nécessaire en pareil cas ; il n'y a donc point lieu de notifier aux préfets les décisions gracieuses. Toutefois, en Algérie, le Procureur Général est tenu de faire part au Gouverneur Général des décisions gracieuses dont le ministère public est seul chargé d'assurer l'exécution. » Répertoire sous le numéro 248, AN, 20030558/24.

En 1828, à l'initiative du ministère de la Justice, des conditions à la proposition de grâce non prévues par l'ordonnance sont introduites : parmi ces conditions, la principale est l'exigence qu'une fraction de la peine de détention, en général la moitié, soit exécutée préalablement, tandis que d'autres, moins importantes, concernent par exemple l'information liée aux ressources du condamné¹⁰⁴⁴.

Dès les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818¹⁰⁴⁵, la direction des affaires criminelles et des grâces considère que la bonne conduite en détention et l'assiduité au travail ne suffisent pas, à elles seules, à attester d'un amendement complet : d'autres éléments d'appréciation, comme la nature de l'infraction ou les antécédents du condamné, doivent être pris en compte. Cette interprétation de l'ordonnance du 6 février 1818 ne modifie pas, au sens strict, le régime des grâces collectives. En effet, les propositions de l'administration pénitentiaire fondées sur la seule observation de la bonne conduite des détenus sont régulières : c'est lors de leur examen par le ministère de la Justice que ces propositions sont parfois rejetées en raison de ces critères supplémentaires. À partir de 1864 cependant, l'administration pénitentiaire du ministère de l'Intérieur tente de contester le point de vue du ministère de la Justice sur la distinction entre critères des propositions et critères d'attribution avec un argument simple : il est illogique de proposer pour une grâce un condamné qui ne pourra l'obtenir en raison de ses antécédents ou de la nature de son crime. Il convient donc, sinon de les confondre, au moins de rapprocher les critères de propositions des critères d'attributions des grâces afin d'éviter à l'administration pénitentiaire de se trouver fréquemment désavouée. Cette prise en compte, au stade de la proposition de grâces, des critères utilisés pour leur attribution demeure partielle, mais contribue cependant à modifier le régime spécifique des grâces collectives en rajoutant des critères supplémentaires aux propositions de grâces.

La distinction entre les « conditions » et les « critères » telle qu'elle est utilisée dans ce paragraphe pour qualifier les règles du régime des grâces n'est pas très rigoureuse dans la correspondance et les circulaires de l'administration, mais elle est utile pour l'analyse. En principe, une condition se distingue d'un critère en ce que la condition doit être remplie pour que la proposition de grâce soit régulière, tandis que le critère n'est qu'une indication des éléments qui doivent être pris en considération par l'autorité décisionnaire. La condition est absolue – elle est remplie ou elle ne l'est pas – tandis que le critère est variable – le détenu satisfait plus ou moins aux exigences posées par le critère. Il arrive, au XIX^e siècle, que la bonne conduite en détention soit qualifiée de « condition » pour obtenir une

¹⁰⁴⁴ Par ailleurs, les propositions faites en faveur de détenus qui ne remplissent pas les conditions requises pour se voir attribuer une grâce sont par nature irrégulières : ainsi, les propositions faites en faveur d'un détenu pour lequel le chef de l'État ne dispose pas du droit de grâce, telle que la grâce pour l'infraction d'adultère qui, par exception, appartient au mari : « [En] matière d'adultère [...], toute proposition de remise de peine serait considérée comme non avenue, l'initiative de la grâce comme de la poursuite appartenant au mari outragé, dont l'administration doit, par son abstention, respecter les droits. » Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 27 février 1864, CP, t. IV, p. 150. Cependant, il s'agit là d'une application des règles qui concernent la grâce en général, tant individuelle que collective, et non le régime de la grâce collective à proprement parler.

¹⁰⁴⁵ Voir supra, chapitre 2, p. 175 et s.

grâce collective, mais, de fait, il s'agit plutôt d'un critère, car la conduite peut être plus ou moins vertueuse : on demande d'ailleurs à l'administration pénitentiaire de ne pas se contenter de signaler la « bonne conduite » du détenu sans plus de précisions, mais de donner des éléments précis d'appréciation de celle-ci pour mesurer la profondeur de son repentir. En revanche, la règle du temps d'épreuve est bien une condition : il faut, sauf exception, qu'une fraction précise de la peine ait été exécutée pour que la proposition de grâce soit valable.

Les règles spécifiques applicables aux propositions de grâces collectives se constituent à partir de 1828 à partir de la condition essentielle du temps d'épreuve préalable à la mesure de clémence (§1). Des conditions et critères secondaires se développent également, soit à la suite d'instructions du ministère de la Justice, soit par l'action du ministère de l'Intérieur qui tente de rapprocher les critères de proposition de grâces des critères d'attribution (§2).

§1. Une condition essentielle : « le temps d'épreuve »

L'introduction, en 1828, de la condition du « temps d'épreuve »¹⁰⁴⁶ qui doit s'écouler avant qu'un détenu puisse être proposé pour une grâce marque le régime des grâces collectives et en est la mesure la plus emblématique (A). Cette règle doit être adaptée pour le cas particulier des bagnes (B).

A. Une règle majeure du régime des grâces collectives

Le délai d'épreuve introduit par le ministère de la Justice dix ans après l'ordonnance du 6 février 1818 apparaît comme l'aboutissement d'une politique menée par la Chancellerie dès les premières années. L'objectif de la direction des affaires criminelles et des grâces n'a guère varié : il s'agit de limiter le nombre de mesures de clémence accordées lors de la fête du roi pour ne pas affaiblir la répression. Cette volonté est clairement exprimée au moment de l'introduction de la règle du temps d'épreuve en 1828, qui s'accompagne d'une critique de l'état des prisons du royaume (1). Une fois introduite, la condition du temps d'épreuve est reconduite années après années et ne connaît que de rares exceptions (2).

¹⁰⁴⁶ L'expression « temps d'épreuve » se trouve dans les documents officiels consacrés à l'introduction de la condition dans le régime des grâces collectives. « Un temps d'épreuve plus ou moins long doit précéder la grâce et garantir qu'elle peut être accordée sans danger. » Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 9 août 1828, AN, 20030558/17. « L'ordonnance du 6 février suppose donc que les prisonniers seront éprouvés pendant un certain temps avant qu'ils puissent être recommandés à la clémence de votre majesté ; et je propose à Votre Majesté de fixer ce temps d'épreuve comme je l'ai fait provisoirement cette année. » Rapport du ministre de la Justice au roi du 5 novembre 1828, AN, BB²⁴ 1126.

1. L'introduction de la condition du temps d'épreuve

La condition du temps d'épreuve est introduite en août 1828 par le biais d'une circulaire adressée aux procureurs généraux et complétée par un rapport au roi et des lettres adressées aux ministres de l'Intérieur et de la Marine¹⁰⁴⁷. La circulaire du ministre de la Justice datée du 9 août 1828 n'est destinée qu'aux procureurs généraux, mais le ministre de l'Intérieur et celui de la Marine n'ont guère d'autre choix que de communiquer les mêmes instructions à leurs subordonnés¹⁰⁴⁸. Les dispositions de la circulaire du 9 août 1828 s'imposent donc soit directement soit indirectement à toutes les autorités en charge de dresser les listes de propositions de grâce. La règle est qualifiée de « provisoire » dans la circulaire du mois d'août 1828 : il est formellement demandé au roi, dans le rapport daté du mois de novembre de la même année, d'approuver qu'elle devienne permanente¹⁰⁴⁹. Une note manuscrite en marge de la circulaire¹⁰⁵⁰ permet d'apprendre que c'est le directeur des affaires criminelles et des grâces, Guerry de Champneuf¹⁰⁵¹, qui a rédigé le rapport approuvé par le ministre de la Justice, Joseph-Marie Portalis¹⁰⁵². La circulaire, la correspondance et le rapport reprennent la même argumentation.

La justification de l'introduction de cette nouvelle règle non prévue dans l'ordonnance du 6 février 1818 est étayée par une critique de la manière dont sont administrées les prisons (a). Le temps d'épreuve impose de tenir compte du temps de détention déjà écoulé avant de pouvoir proposer un détenu pour une grâce (b).

a. Une critique de la manière dont sont administrées les prisons

L'introduction de la nouvelle règle est justifiée par le ministère de la Justice par la nécessité de ne pas affaiblir la répression, mais également par le mauvais fonctionnement des prisons du royaume.

La circulaire du 9 août 1828 et les lettres adressées aux ministres de l'Intérieur et de la Marine reprennent une réflexion déjà formulée par la Chancellerie¹⁰⁵³ : l'ordonnance

¹⁰⁴⁷ Tous ces documents sont classés dans un dossier portant le titre : « Instructions sur l'exécution de l'ordonnance du 6/12/1818 (grâces collectives) » AN, BB²⁴ 1126.

¹⁰⁴⁸ Voici en quels termes le ministre de la Justice informe son collègue de la Marine de la teneur des règles adoptées en 1828 : « Son Excellence fait connaître au ministre de la Marine les règles d'après lesquelles doivent être formées les listes de présentation des condamnés qui subissent leurs peines dans les Bagnes pour les grâces à accorder à la fête du Roi ». Note manuscrite non datée insérée dans la chemise « Instructions sur l'exécution de l'ordonnance du 6/12/1818 (grâces collectives) », AN, BB²⁴ 1126.

¹⁰⁴⁹ Rapport du ministre de la Justice au roi du 5 novembre 1828, AN, BB²⁴ 1126.

¹⁰⁵⁰ Note manuscrite en marge de la circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 9 août 1828, AN, 20030558/17.

¹⁰⁵¹ Magistrat catholique dévoué au régime, Jacques Guerry de Champneuf a été avocat général à la Cour royale de Poitiers avant de devenir directeur des affaires criminelles et des grâces en 1824. Il est à l'initiative de la publication du *Compte général de l'administration de la justice criminelle en France*. C.-A. AUBER, *Biographie poitevine*. M. Guerry-Champneuf, avocat du barreau de Poitiers, Poitiers, Imprimerie de Henri Oudin, 1852 ; J. GANDON, « Jacques Guerry-Champneuf, avocat et magistrat, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice (1824-1830) », *Bulletin de la Société des antiquaires de l'Ouest et des Musées de Poitiers*, Série 4, t. XI, 1971, p. 257-304.

¹⁰⁵² Joseph-Marie Portalis est le fils de Jean-Etienne-Marie Portalis, dont l'histoire a retenu le rôle dans la rédaction du Code civil.

¹⁰⁵³ Dès les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818 Voir supra, chapitre 2, p. 175 et s.

du 6 février 1818 doit être « exécutée de manière à exercer une influence salubre sur la réformation morale du prisonnier sans affaiblir l'action de la justice répressive »¹⁰⁵⁴. Le ministère de la Justice insiste également sur la nécessité de protéger la société : les renseignements peu précis fournis sur les détenus dans les listes de proposition de grâce ne permettent pas d'affirmer que leur libération serait sans danger pour la société et expliquent les nombreux rejets dont les préfets se plaignent¹⁰⁵⁵. Améliorer la qualité des listes de détenus proposés pour les grâces par l'instauration de règles encadrant plus fortement ces propositions doit permettre de conserver à l'ordonnance du 6 février 1818 sa vertu d'exemplarité à l'égard de tous les détenus¹⁰⁵⁶.

Cependant, dans le rapport au roi, l'introduction du temps d'épreuve est également justifiée par la manière dont les prisons sont administrées :

*Si les maisons de détention étaient bien administrées, si les détenus y apprenaient à connaître et à pratiquer leurs devoirs, s'ils y contractaient l'habitude du travail et d'une conduite bien réglée, les grâces pourraient devenir très nombreuses sans aucun danger pour l'ordre public. Dans le cas contraire, elles ne devraient être accordées qu'avec une sage réserve*¹⁰⁵⁷.

Si la prison ne remplit pas correctement sa fonction d'amendement du prisonnier, le mécanisme qui conduit à réduire la durée de la peine en raison de cet amendement perd sa raison d'être. Cette réflexion, développée dans le rapport de novembre 1828 signé par le ministre de la Justice, anticipe le débat qui sera mené sous la monarchie de Juillet autour de cette question centrale de l'efficacité du système pénitentiaire¹⁰⁵⁸.

Le rapport reconnaît certes que l'état matériel des prisons s'est amélioré grâce aux efforts consentis dans les débuts de la Restauration : cependant il n'en va pas de même pour l'état moral, ce qui rend l'objectif de régénération du prisonnier impossible à atteindre¹⁰⁵⁹, entre autres à cause du système de l'entreprise qui règne alors dans les maisons centrales. Le XIX^e siècle est en effet celui de « la gestion quasi privée de la prison

¹⁰⁵⁴ Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 9 août 1828, AN, 20030558/17.

¹⁰⁵⁵ « Les listes que je me suis fait représenter [...] n'offraient guère d'autres renseignements que l'énonciation vague et souvent inexacte du crime plus ou moins grave qui avait motivé la condamnation et de l'allégation non moins vague que le prisonnier s'était bien conduit, sans aucun des renseignements qui auraient pu faire juger s'il n'y avait point de danger à le rendre à la liberté. Aussi la plupart des propositions étaient rejetées, et les préfets se plaignaient tous les ans que cette sévérité, décourageante pour les détenus, contrariait les efforts de l'administration pour établir ou maintenir dans leurs prisons une bonne discipline. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 8 août 1828 (brouillon), AN, 20030558/17.

¹⁰⁵⁶ « Les détenus qui reçoivent les grâces ne sont pas les seuls qui doivent en profiter : en tenant compte à quelques coupables de leur retour à des sentiments honnêtes, Votre Majesté se propose d'exciter plus vivement l'émulation de tous les autres par une perspective encourageante, afin de les ramener au repentir et à la vertu par l'espoir d'obtenir à leur tour la récompense de leurs efforts. » Rapport du ministre de la Justice au roi du 5 novembre 1828, AN, BB²⁴ 1126.

¹⁰⁵⁷ *Ibid.*

¹⁰⁵⁸ Voir infra, chapitre 5, p. 422 et s.

¹⁰⁵⁹ « Le régime moral des prisons laisse bien plus à désirer. Il faudrait beaucoup de soin pour relever les âmes dégradées par le crime, et peut-être y faire germer des pensées de repentir et de vertu ; et ce qui a été fait jusqu'ici paraît peu propre à opérer cette régénération salubre. » *Ibid.*

pénale » par le biais du triomphe du système dit de « l'entreprise générale »¹⁰⁶⁰, qui consiste à laisser un entrepreneur payer pour l'entretien des détenus en échange des bénéfices qu'il pourra tirer du produit de leur travail.

Le rapport du 5 novembre 1828 insiste sur le fait que ce système, s'il est utile à la gestion des prisons, peut entraîner des dérives importantes : le travail des détenus, institué à l'origine dans un but moral, tend à acquérir un sens exclusivement économique¹⁰⁶¹, et risque de faire manquer le véritable objet du travail en prison, qui est de faire bénéficier les détenus des effets moralisateurs de l'effort et de la persévérance¹⁰⁶². Or, dans le système actuel, « tout le temps des prisonniers appartient aux entrepreneurs »¹⁰⁶³.

Cette critique de l'entreprise anticipe de plusieurs années celle de Tocqueville et Beaumont¹⁰⁶⁴ et de Lucas¹⁰⁶⁵ que l'histoire a retenu comme étant ceux qui ont les premiers « [mis] en évidence les abus et les dangers d'un système qu'ils connaissaient bien »¹⁰⁶⁶. Le rapport rédigé par Guerry de Champneuf, conscient de la difficulté qu'il y aurait à appliquer une réforme de ce système, ne va pas jusqu'à préconiser la fin de l'entrepreneuriat, mais suggère quelques améliorations possibles, en particulier en essayant de mieux utiliser le temps du prisonnier qui n'est pas occupé par le travail pour l'entrepreneur¹⁰⁶⁷. Le rapport

¹⁰⁶⁰ « L'État établit un cahier des charges, [...] lance une adjudication publique et conclut un marché, pour un temps déterminé, avec un entrepreneur privé. Celui-ci assume donc toutes les charges de la prison en dehors des frais de construction et [...] des salaires du personnel. » J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, op. cit., p. 322-323.

¹⁰⁶¹ « Ces adjudications épargnent à l'administration beaucoup de dépenses, d'embarras et de pertes. Mais il en résulte aussi que le travail ne se fait plus dans l'intérêt des condamnés et de la société, mais principalement dans celui de l'entrepreneur ; ce qui peut entraîner de graves abus. [...] L'entrepreneur exclusivement occupé de ses intérêts ne consulte, pour le choix et la distribution des travaux ni la position, ni les besoins des condamnés ; et il les occupe entièrement à des métiers qu'ils ne pourraient exercer lorsqu'ils seront rendus à la liberté, qu'en quittant leur famille et leur pays, ce qui tendrait à encombrer les villes manufacturières d'une foule d'ouvriers qui deviendraient dangereux faute d'emploi. » Rapport du ministre de la Justice au roi du 5 novembre 1828, AN, BB²⁴ 1126.

¹⁰⁶² « Ce n'est donc pas assez de fournir du travail aux prisonniers, il faudrait le leur faire aimer, leur en faire sentir l'importance, et leur faire contracter par degrés l'habitude de s'y livrer avec ardeur et surtout persévérance. » *Ibid.*

¹⁰⁶³ *Ibid.*

¹⁰⁶⁴ Dans la version publiée en 1831 du mémoire par lequel Gustave de Beaumont et Alexis de Tocqueville sollicitèrent leur mission d'étude en Amérique, les « conséquences » du « système de l'entreprise » sont qualifiées de « funestes ». « Notes sur le système pénitentiaire et la mission confiée par M. le ministre de l'Intérieur à MM. Gustave de Beaumont et Alexis de Tocqueville », in : A. DE TOCQUEVILLE, *Écrits sur le système pénitentiaire en France et à l'étranger*, Paris, Gallimard, 1985 (*Œuvres complètes*, IV-I), p. 72. Dès le 26 septembre 1830, à l'occasion d'une visite de la centrale de Poissy, Tocqueville écrit, à propos du contrat qui lie l'entrepreneur et l'administration : « la première conséquence d'un pareil traité est de remettre entre les mains [de l'entrepreneur] et à sa disposition entière tous les prisonniers, qui deviennent en quelque sorte sa propriété et sa chose. Le travail des détenus lui appartient ; dès lors, ils sont ses agents, ses ouvriers, ses véritables serviteurs. [...] Il ne voit que dans l'administration qu'il dirige une entreprise industrielle, et chaque ouvrier est pour lui un instrument dont il est le moteur. Que lui importe le moral des détenus, pourvu que le travail matériel de leurs mains lui profite ? » *Ibid.* p. 460-461. Enfin, lors d'une « Description du bagne de Toulon » datée de mai 1832, Tocqueville ajoute que « les bagnes en n'admettant pas le système de l'entreprise ont échappé à une foule d'abus qui se présentent dans les prisons ordinaires ». *Ibid.*, p. 30.

¹⁰⁶⁵ « Le métier d'un entrepreneur, c'est d'exploiter le détenu à son profit ; il faut qu'il arrive à ses fins ; mais comment peut-il y parvenir sans nuire aux vôtres ? Comment peut-il à la fois remplir son but, qui est de sacrifier tout à l'intérêt pécuniaire, et le but de l'État, qui est de tout subordonner, au contraire, à l'intérêt pénitentiaire ? » C. LUCAS, *De la réforme des prisons ou de la théorie de l'emprisonnement, de ses principes, de ses moyens, et de ses conditions pratiques*, Legrand et Bergounioux, 1836, p. 55-57.

¹⁰⁶⁶ J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, op. cit., p. 327.

¹⁰⁶⁷ « Il semble que ce temps d'oisiveté pourrait être employé, sans beaucoup de frais, au développement intellectuel et moral des détenus ; pendant les longues soirées d'hiver, surtout, il serait facile de transformer les réfectoires ou les dortoirs en écoles où les détenus puiseraient, dans des leçons appropriées à leur position, des idées saines de morale et de religion. » Rapport du ministre de la Justice au roi du 5 novembre 1828, AN, BB²⁴ 1126.

du ministre de la Justice plaide enfin pour que les dispositions du Code pénal sur les séparations entre les condamnés soient enfin appliquées¹⁰⁶⁸.

La conséquence de ce mauvais état moral des prisons est redoutable : non seulement il empêche la prison de mener son œuvre régénératrice, mais il produit l'effet exactement inverse. Le rapport de 1828 décrit la prison comme une école du crime et de la dépravation, en particulier parce que la séparation des différents types de condamnés n'y est pas correctement assurée¹⁰⁶⁹. Loin de sortir améliorés de leur séjour en prison, les condamnés « y apprendront à ne plus rougir de la société des plus grands criminels, ils s'y familiariseront avec les pensées du crime, et ils en sortiront nécessairement plus corrompus qu'ils n'y étaient entrés »¹⁰⁷⁰. En 1828, cette dénonciation de la prison comme un lieu de corruption annonce une thématique qui devient omniprésente sous la monarchie de Juillet¹⁰⁷¹. Il est extrêmement frappant de voir ce rapport du ministre de la Justice devancer ainsi de plusieurs années le débat pénitentiaire sous la monarchie de Juillet, développé à la suite de la publication, en 1833, du rapport de Tocqueville et Beaumont sur les prisons en Amérique¹⁰⁷².

Le rapport consacre une forme d'échec de la grâce collective lié à celui de la réforme morale des prisons. Certes, le rapport reconnaît que lorsque les dispositions légales seront enfin appliquées par l'administration pénitentiaire¹⁰⁷³ et lorsque les réformes préconisées sur l'enseignement en détention seront mises en place, il deviendrait possible de satisfaire les tenants d'une politique de clémence¹⁰⁷⁴ : mais dans l'immédiat, il convient d'un restreindre l'usage, et c'est pourquoi l'objectif immédiat du rapport du 5 novembre 1828 est d'obtenir du roi que la règle du temps d'épreuve soit pérennisée.

¹⁰⁶⁸ « Ces sages dispositions sont abrogées de fait par la manière dont elles sont exécutées : les condamnés à l'emprisonnement d'un an et plus subissent leur peine dans les mêmes prisons que les condamnés à la réclusion ; la confusion est encore plus grande dans les prisons de femmes, puisqu'on y trouve en outre celles qui ont été condamnées aux travaux forcés à temps ou à perpétuité. » *Ibid.*

¹⁰⁶⁹ « Cette violation manifeste de la loi efface la limite salutaire qui doit séparer les crimes et les délits ; elle aggrave les peines correctionnelles, en forçant ceux qui les subissent à fréquenter des hommes condamnés pour crimes ; et elle tourne entièrement au profit de ces derniers, car leurs peines étant plus longues, ils finissent par acquérir plus d'habileté dans les travaux de la prison ; l'entrepreneur leur accorde sa confiance ; ils deviennent contremaîtres des ateliers ; et par un renversement de toutes les idées de justice et de morale, il arrive que les plus coupables commandent à ceux qui n'ont été condamnés que pour de simples délits. C'est ainsi que dans les prisons de femmes presque tous les emplois de confiance sont remplis par des femmes condamnées aux travaux forcés à perpétuité pour meurtre, pour infanticide ou pour vol en récidive. » *Ibid.*

¹⁰⁷⁰ *Ibid.*

¹⁰⁷¹ Jacques-Guy Petit situe plus précisément en 1836 ce « virage répressif ». J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, op. cit., p. 224.

¹⁰⁷² Le rapport du ministre de la Justice au roi du 5 novembre 1828 n'était pas destiné à être rendu public, et il n'est donc pas possible d'affirmer qu'il a pu avoir une influence sur le débat pénitentiaire sous la monarchie de Juillet. Ce qu'il révèle en revanche est que Jacques Guerry de Champneuf et Joseph-Marie Portalis, rédacteur et signataire de ce rapport, développaient dès 1828 une argumentation qui anticipait largement les termes de ce débat.

¹⁰⁷³ « Il ne m'appartient pas de proposer les moyens de remédier à ce vaste désordre ; mais du moins il me paraît urgent de rétablir les distinctions qui sont tracées par la loi, en désignant des prisons séparées pour des peines différentes. J'appelle aussi de tous mes vœux l'exécution de l'ordonnance du 9 septembre 1814, qui prescrivait d'établir des prisons particulières pour les jeunes condamnés. » Rapport du ministre de la Justice au roi du 5 novembre 1828, AN, BB²⁴ 1126.

¹⁰⁷⁴ « Lorsque ces premières réformes auront été faites, les aumôniers des prisons pourront se livrer avec quelques espérances de succès à toute l'ardeur de leur zèle. Le travail deviendra véritablement un moyen d'amélioration et votre majesté pourra suivre son penchant à la clémence en accordant des grâces plus étendues et plus nombreuses, sans craindre à rendre à la société des hommes qui conserveraient encore le désir de l'offenser. » *Ibid.*

b. Tenir compte du temps de détention déjà écoulé

Mesure la plus emblématique de la circulaire du 9 août 1828, la disposition concernant le temps d'épreuve consiste à compléter l'ordonnance du 6 février 1818 en reconnaissant qu'il faut qu'une certaine durée, fixée et connue de tous, s'écoule avant que la détention ne puisse faire sentir ses effets régénérateurs¹⁰⁷⁵. L'objectif est de fixer un terme explicite et connu des détenus, mais également de se défier d'un repentir prématuré qui ne témoignerait pas d'une amélioration durable¹⁰⁷⁶. Le rapport convient que, pour quelques condamnés, la condition serait peut-être superflue : toutefois, si leur amendement est réellement acquis avant le terme du temps d'épreuve, il le demeurera également après, et il vaut mieux que quelques condamnés restent un peu plus longtemps en détention que nécessaire plutôt que de risquer de voir la répression pénale affaiblie¹⁰⁷⁷.

Le choix d'un temps d'épreuve proportionnel au quantum de la peine est d'abord justifié par l'idée qu'une peine plus longue, s'appliquant à une infraction plus grave, requiert davantage de temps pour que les effets positifs de la détention se fassent sentir. Il s'agit évidemment également de conserver à la peine exécutée une certaine proportion avec la peine prononcée, par respect pour la chose jugée et pour ne pas diminuer la force des peines répressives¹⁰⁷⁸.

Les règles précises concernant la durée du temps d'épreuve avant qu'un détenu soit éligible à une présentation pour les grâces annuelles sont établies en fonction du quantum de la peine initiale :

La moitié de la peine m'a semblé le terme le plus convenable pour les condamnés à temps. Quant aux condamnés à perpétuité, ce n'est pas se montrer trop sévère que de les assimiler, sous ce rapport, à ceux qui ont encouru la plus longue peine temporaire. Je vous prie, en conséquence, de ne porter à l'avenir sur vos listes :

¹⁰⁷⁵ « Outre l'assiduité au travail, l'ordonnance exige des prisonniers, pour qu'ils puissent être portés sur les listes, un repentir bien constaté et une bonne conduite soutenue. Ces expressions supposent nécessairement qu'un temps d'épreuve plus ou moins long doit précéder la grâce et garantir qu'elle peut être accordée sans danger : mais ni l'ordonnance, ni les instructions qui ont suivi n'en ont déterminé la durée. Il m'a paru très important d'établir sur ce point une règle fixe, afin que les prisonniers sachent positivement à quelles époques et à quelles conditions ils pourront espérer de voir adoucir leur sort. » Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 9 août 1828, AN, 20030558/17.

¹⁰⁷⁶ « L'expérience a prouvé qu'il serait dangereux de se fier aux premières démonstrations de repentir qui suivent immédiatement la condamnation, et qui ne sont trop souvent que le regret d'avoir été puni. Le repentir ne peut être bien constaté que par sa durée, lorsqu'il a été accompagné d'une bonne conduite soutenue et de l'assiduité au travail. » Rapport du ministre de la Justice au roi du 5 novembre 1828, AN, BB²⁴ 1126.

¹⁰⁷⁷ « Je ne me dissimule point que quelques détenus pourront paraître dignes d'indulgence avant ce terme, mais leur amendement sera encore plus certain lorsqu'ils auront persévéré jusque-là dans leurs bonnes dispositions. Il faut d'ailleurs soigneusement éviter d'affaiblir le ressort de la justice répressive, par une indulgence prématurée ; et les grâces auraient bientôt ce funeste résultat, si les coupables étaient rendus à la liberté avant d'avoir suffisamment expié leurs crimes, et avant que le temps en eût effacé ou affaibli le souvenir. » *Ibid.*

¹⁰⁷⁸ La présentation de détenus qui n'en sont qu'au tout début de l'exécution de leur peine est un grief souvent exprimé par le ministre de la Justice. Ce grief est toujours très présent en 1828 : « Les listes que je me suis fait représenter comprenaient indistinctement des prisonniers qui étaient sur le point d'achever leur peine et des condamnés qui venaient de commencer la leur ». Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 8 août 1828 (brouillon), AN, 20030558/17.

1. *Les condamnés à temps, que lorsqu'ils auront subi la moitié au moins de leur peine ;*
2. *Les condamnés à perpétuité, que lorsqu'ils auront subi dix ans au moins de leur peine ;*
3. *Les condamnés à perpétuité qui auront déjà obtenu une commutation, qu'après qu'ils auront subi la moitié au moins de la peine substituée.*¹⁰⁷⁹

La circulaire précise que ce régime est impératif, et que « les propositions qui ne se renfermeraient pas dans ces limites seraient considérées comme non avenues, à moins qu'elles ne soient motivées par quelques circonstances graves et extraordinaires »¹⁰⁸⁰. Les circonstances « graves » et « extraordinaires » qui permettraient exceptionnellement de proposer un détenu sans respecter le temps d'épreuve ne sont pas détaillées. Elles témoignent de la volonté de préserver le principe selon lequel le droit de grâce ne peut être enfreint dans aucune condition irréfutable : il n'existe pas, au XIX^e siècle, de crime ou de peine irrémissible par nature. L'objectif de la condition du temps d'épreuve n'est donc pas de rendre une grâce impossible avant que le délai qu'elle prévoit ne soit écoulé, mais seulement de la rendre très exceptionnelle. L'absence de précision sur la nature de ces circonstances est cependant une source de difficulté potentielle dans l'interprétation de cette règle.

2. Les exceptions à la condition du temps d'épreuve

Introduite en 1828, la règle du temps d'épreuve est par la suite prorogée au point de devenir le marqueur du régime des grâces collectives. Les cas où la règle du temps d'épreuve est suspendue sur instruction du ministère de la Justice sont en effet très peu nombreux (a). Les exceptions à l'application du temps d'épreuve liées aux circonstances « graves » et « extraordinaires » appellent, quant à elles, certaines clarifications (b).

a. Les cas où la règle ne s'applique pas

Dès son adoption en 1828, l'institution d'un temps d'épreuve égal à la moitié de la peine devient un marqueur des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818. Lorsque la circulaire du 11 septembre 1830 demande d'accorder des grâces solennelles pour fêter l'avènement du roi Louis-Philippe le 9 août 1830, il est précisé que les propositions de grâce doivent « se conformer aux dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 et à l'instruction ministérielle du 9 août 1828 »¹⁰⁸¹. En 1834, au ministre de la Marine qui l'interroge sur les changements apportés à l'ordonnance de 1818, le ministre de la Justice

¹⁰⁷⁹ Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 9 août 1828, AN, 20030558/17.

¹⁰⁸⁰ *Ibid.*

¹⁰⁸¹ Lettre du premier avocat général de Rennes au ministre de la Justice du 23 septembre 1830, AN, BB²² 67-82.

répond que « quelques règles générales ont été introduites » et que « la plus importante (...) c'est que l'ordonnance ne s'applique qu'à ceux des condamnés qui ont subi la moitié au moins de leur peine, si la peine est temporaire, et dix années quand la peine est perpétuelle »¹⁰⁸².

Les circulaires annuelles rappellent avec soin, année après année, la nécessité de se conformer aux règles instituées en 1828, soit en les citant *in extenso*, soit en faisant référence à la circulaire du 9 août 1828 ou à une circulaire postérieure qui reprend les mêmes dispositions¹⁰⁸³. En 1849, par exemple, le ministère de la Justice rappelle aux préfets la nécessité de se conformer à la règle du temps d'épreuve et donc de motiver particulièrement toute proposition qui serait faite avant l'expiration de ce délai¹⁰⁸⁴. Le ministère de la Justice veille également à la rappeler régulièrement aux autres départements ministériels¹⁰⁸⁵.

Il existe cependant des cas, très rares, où ces circulaires prescrivent que les règles concernant le temps d'épreuve n'ont pas à être observées : on en relève trois exemples entre 1828 et 1885.

La première de ces exceptions intervient dès 1832 dans la circulaire que le ministre de la Justice adresse aux procureurs généraux le 16 avril de cette année¹⁰⁸⁶. Cette exception est confirmée par la lettre du 11 avril 1832 adressée au ministre des Travaux publics, alors en charge du département des prisons¹⁰⁸⁷, par le ministre de la Justice¹⁰⁸⁸. L'examen du brouillon de la circulaire révèle que les services du bureau des grâces avaient d'abord préparé une circulaire appelant à respecter les règles habituelles, et que l'exception a été rajoutée, en marge, par une note manuscrite. La décision a donc été prise tardivement, ce qui laisse penser qu'elle a été dictée par une situation particulière.

¹⁰⁸² Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine et des Colonies du 19 juin 1834, AN, BB²⁴ 1127.

¹⁰⁸³ Les dispositions concernant la durée du temps d'épreuve sont ainsi rappelées *in extenso* dans les Lettres du 9 janvier 1850 adressées par le ministre de la Justice aux préfets, AN, 20030558/17 (G33) et dans les Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 10 mars 1870, CP, t. V, p. 6-14.

¹⁰⁸⁴ « Je crains devoir vous rappeler d'ailleurs qu'aux termes du règlement vous ne pouvez comprendre dans vos présentations que des condamnés qui, en avril prochain, auront subi plus de la moitié de leur peine. Cette condition ne saurait fléchir que dans le cas où quelque circonstance extraordinaire pourrait déterminer une mesure exceptionnelle à l'égard de certains détenus. Toute proposition de cette nature devrait être particulièrement motivée. » Lettre du ministre de la Justice au préfet de police de Paris du 10 février 1849 (brouillon) et Lettres non datées du ministre de la Justice aux préfets de 66 départements (brouillon), AN, BB²⁴ 1128.

¹⁰⁸⁵ Par exemple : Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 11 janvier 1841 (brouillon), AN, 20030558/17 (G24). Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 20 janvier 1847 (brouillon), AN, 20030558/17 (G30).

¹⁰⁸⁶ « Vous pourrez cette fois, par exception, sans tirer à conséquence pour l'avenir et à cause des circonstances, y porter tous les condamnés qui vous paraîtront mériter indulgence par leur bonne conduite, sans vous arrêter à la règle précédemment imposée de n'y comprendre que ceux des condamnés à des peines perpétuelles qui ont subi au moins dix ans et des condamnés à des peines temporaires qui ont subi au moins la moitié de leur peine. » Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 16 avril 1832, AN, BB²² 67-82 (G15).

¹⁰⁸⁷ Entre le 17 mars 1831 et le 4 avril 1834, l'administration des prisons n'est pas rattachée au ministère de l'Intérieur, mais au ministère des Travaux publics.

¹⁰⁸⁸ « D'après la règle précédemment imposée, MM les préfets ne devaient porter sur leurs listes que ceux des condamnés à des peines perpétuelles qui ont subi au moins dix ans et des condamnés à des peines temporaires qui ont subi au moins la moitié de leur peine ; mais ils pourront cette fois, par exception, sans tirer à conséquence pour l'avenir et à cause des circonstances, y porter tous les condamnés qui leur paraîtront mériter indulgence par leur bonne conduite. » Lettre du ministre de la Justice au ministre du Commerce et des Travaux publics du 11 avril 1832 (brouillon), AN, BB²² 67-82 (G15).

Les « circonstances » qui sont invoquées tant dans la circulaire que dans la correspondance adressée au ministre des Travaux publics ne sont explicitées dans aucun de ces écrits. Elles doivent sembler si évidentes aux rédacteurs qu'ils n'éprouvent pas le besoin de les détailler. Au début du mois d'avril 1832, un seul évènement paraît susceptible d'expliquer cette décision : une épidémie de choléra qui a atteint Paris deux mois après les îles britanniques¹⁰⁸⁹. Les épidémies sont en effet particulièrement redoutées en prison où les conditions de détention favorisent les contagions. La crainte de la propagation de la maladie peut expliquer le désir de ne pas limiter les occasions de libération anticipée¹⁰⁹⁰. Si cette hypothèse est juste, l'exception de 1832, entièrement due aux circonstances sanitaires, n'implique nullement une volonté du ministère de la Justice de modifier sur le long terme sa politique restrictive en matière de grâces collectives.

La seconde exception est motivée par la volonté de Louis-Napoléon Bonaparte d'accorder des grâces dans de nombreuses occasions lors des débuts de son règne. Rappelons qu'en 1852, des grâces collectives ont été accordées non seulement à l'occasion de la nouvelle fête nationale du 15 août et par anticipation, pour les détenus dont la peine expirait avant le 15 août, le 1^{er} mai, mais aussi le 2 décembre pour la proclamation de l'Empire. Le nombre de détenus susceptibles d'obtenir une grâce n'étant pas illimité, cette inflation des grâces oblige, en 1853, à mettre momentanément entre parenthèse les conditions posées en août 1828 afin de trouver un nombre de candidats suffisants¹⁰⁹¹.

La dernière exception, enfin, est également le fait de l'Empereur. Elle est liée aux grâces spécifiquement accordées aux détenus arabes en Algérie sur des critères qui ne sont pas pénitentiaires¹⁰⁹². Dès lors que le critère pour accorder la grâce à certaines catégories de détenus ne dépend pas de leur conduite en prison mais de la différence entre les législations coloniales et indigènes, les conditions liées au temps de la peine exécutée sont écartées. Cette décision de Napoléon III ne survit cependant pas à la fin de son régime.

En dehors de ces trois décisions, le ministère de la Justice attache une grande importance au respect de la règle du temps d'épreuve. Des exceptions sont cependant prévues en cas de « circonstances graves et extraordinaires », mais celles-ci demandent à être précisées.

¹⁰⁸⁹ Cette épidémie a emporté, entre autres, le président du conseil des ministres, Casimir Perier, mort le 16 mai 1832. J.M. BERTHELOT, *Observations de médecine pratique sur le choléra morbus de Paris en 1832 et 1833*, Paris, Librairie des sciences médicales de Just Rouvier et Le Bouvier, 1835 ; C. M. GRAFINGER, « Die Choleraepidemie in Frankreich im Jahre 1832 », *Francia* [En ligne], 1994, https://francia.digitale-sammlungen.de//Blatt_bsb00016356,00013.html (consulté le 21 octobre 2023).

¹⁰⁹⁰ En 1832, les modalités de la transmission du choléra, et même son caractère contagieux, étaient encore largement sujets à débats : la découverte de l'agent pathogène du choléra ne date que de la seconde moitié du XIX^e siècle. On avait cependant déjà observé que la promiscuité et le manque d'hygiène favorisaient le développement de la maladie. J.M. BERTHELOT, *Observations de médecine pratique sur le choléra morbus de Paris en 1832 et 1833*, *op. cit.*, p. 18.

¹⁰⁹¹ « Je pense comme vous, monsieur et cher collègue, que la dérogation proposée aux règles établies pour la présentation est suffisamment justifiée par les considérations exposées dans votre dépêche. Des présentations distinctes ayant été faites à deux époques différentes en 1852, celles qui se préparent pour le 15 août seront, en réalité, la troisième depuis deux ans. Il peut donc être convenable dans cette situation exceptionnelle que des condamnés écartés des deux dernières en vertu du règlement ne rencontrent pas cette fois le même obstacle et obtiennent, sans nouvel ajournement, les encouragements dans leur résignation persévérante. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 22 mars 1853, AN 20030558/17 (G 53)

¹⁰⁹² Voir p. 215-216.

b. Les exceptions liées aux « circonstances extraordinaires »

Dans les instructions d'août 1828, les circonstances « graves et extraordinaires » qui permettent de ne pas respecter le temps d'épreuve ne sont pas décrites : on peut seulement déduire de cette formulation que les critères ordinaires des grâces collectives, la bonne conduite et l'assiduité au travail, ne suffisent pas pour justifier une proposition de grâce avant l'expiration de ce délai. L'emploi du terme « circonstances » indique également que la raison pour laquelle un détenu pourrait être proposé pour une grâce avant l'expiration du temps d'épreuve est liée à une cause extérieure et imprévisible, et ne peut consister, par exemple, en l'expression d'un repentir particulièrement vif.

Une clarification s'impose donc, et cela d'autant plus que les termes « exceptionnel » ou « extraordinaire » pour qualifier les propositions de grâces collectives sont employés dans deux sens différents par l'administration. Les propositions peuvent être « extraordinaires » parce qu'elles concernent des condamnés qui, en raison des « circonstances » évoquées dans la circulaire du 9 août 1828, peuvent être présentés avant l'expiration du temps d'épreuve. Mais les propositions de grâce peuvent également être « extraordinaires » parce qu'elles sont sollicitées à l'occasion d'un événement exceptionnel, comme un mariage princier¹⁰⁹³.

Le ministère de la Justice trouve en 1846 une occasion de préciser les différents sens du terme. Le directeur de la maison centrale du Mont-Saint-Michel, approuvé par le préfet de la Manche, a saisi l'occasion du mariage du duc de Montpensier pour adresser de sa propre initiative au ministre de la Justice des propositions de grâce en faveur de onze détenus¹⁰⁹⁴. En réponse, le ministre de la Justice rappelle au ministre de l'Intérieur que les propositions de grâces lors d'occasions exceptionnelles de cette sorte doivent obligatoirement être sollicitées par le département de la Justice. Le ministre de la Justice précise que la proposition est irrégulière pour deux raisons : non seulement parce qu'elle n'a pas été sollicitée par ses services, mais également parce qu'elle ne respecte pas les règles du temps d'épreuve dans la mesure où un seul détenu sur les onze proposés a accompli la moitié de sa peine.

La lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur consacrée à cette mise au point donne « des circonstances véritablement extraordinaires » deux exemples : « des actes de courage ou de dévouement de la part des condamnés » ou des « maladies qui menacent leur existence »¹⁰⁹⁵. Les actes de « courage » ou de « dévouement » peuvent

¹⁰⁹³Par exemple : « Demande de présentation pour des grâces collectives extraordinaires » en raison de « l'heureux événement que permet d'entrevoir la grossesse de S.M. l'impératrice ». La « présentation extraordinaire » doit être dressée « en conformité de l'ordonnance du 6 février 1818 ». Lettre au ministre de la Justice au ministre de la Marine du 29 octobre 1855, AN, 20030558/17 (G 56).

¹⁰⁹⁴Voir p. 209.

¹⁰⁹⁵« Cette règle doit être strictement observée ; et il n'est permis de s'en écarter que quand des circonstances véritablement extraordinaires, tels que des actes de courage ou de dévouement de la part des condamnés, ou des maladies qui menacent leur

renvoyer à toute forme d'aide que des détenus ont pu apporter à l'administration de la prison lors d'incendie, d'épidémies ou de révoltes.

Or, le ministère de la Justice considère que les « circonstances extraordinaires » citées par la lettre du 14 novembre 1846 permettent non seulement de s'affranchir de la règle du temps d'épreuve, mais également de celle concernant la date annuelle des propositions de grâce collective. Comme souvent, la règle formulée dans la correspondance entre les départements ministériels est ensuite versée au Répertoire :

*Les Directeurs de maison centrale ne peuvent, en dehors des présentations annuelles autorisées par l'ordonnance du 6 février 1818, faire des propositions de grâce pour les condamnés soumis à leur surveillance que dans les cas extraordinaires d'actes de courage et de dévouement de la part d'un condamné ou de maladie menaçant leur existence.*¹⁰⁹⁶

La réflexion sur les « circonstances extraordinaires », qui ne concernaient à l'origine que les exceptions au respect de la règle du temps d'épreuve, a ainsi permis de dégager une nouvelle forme de grâces qui peuvent être accordées sur proposition de l'administration en dehors de la date habituelle. Dans le cas de la grâce pour cause de maladie grave, il serait en effet illogique de devoir attendre la date annuelle pour proposer la grâce d'un détenu qui risquerait de décéder entre-temps. Quant aux actes de courage et de dévouement véritablement exceptionnels, il paraît aussi opportun de les récompenser assez rapidement. On peut donc conclure que lorsque les grâces sont accordées à des détenus pour des causes liées à des « circonstances extraordinaires », toutes les contraintes temporelles disparaissent, qu'il s'agisse de celles liées à l'écoulement du temps d'épreuve ou celles liées à la date fixe des grâces annuelles. Alors que la cause ordinaire de la clémence à accorder au détenu est intimement liée à l'écoulement du temps, puisque c'est la détention qui doit permettre l'amendement moral du condamné, sa cause extraordinaire échappe à cette donnée temporelle.

Le ministère de la Justice, à partir d'une exception concernant le temps d'épreuve, a ainsi créé une seconde exception qui concerne la possibilité, pour les autorités de la prison, de faire une proposition spontanée de grâce. Peu de temps après, le ministère de la Justice déduit des principes qu'il a posés une nouvelle règle qui concerne, cette fois, la grâce individuelle, en prohibant la pratique qui consistait, pour un détenu, à appuyer une requête individuelle en grâce par un certificat de bonne conduite délivré par l'administration pénitentiaire : cette attestation est assimilée par le ministère de la Justice à une proposition de grâce en dehors des dates officielles. La prohibition des attestations de bonne conduite est énoncée à la suite de la prohibition des propositions de grâces

existence rendent nécessaire de provoquer très promptement l'exercice de la prérogative royale. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 14 novembre 1846 (brouillon), AN, BB²⁴ 1128.

¹⁰⁹⁶ Répertoire des grâces sous le numéro 9, BB²⁴ 1128.

collectives à l'initiative de l'administration pénitentiaire, hors cas exceptionnels¹⁰⁹⁷ : la première partie de cette règle concerne la grâce collective tandis que la dernière phrase vient modifier le régime de la grâce sur recours individuel, ce qui montre bien qu'aux yeux du ministère de la Justice, la grâce forme un tout.

La règle énoncée dans le répertoire ne concerne cependant que les maisons centrales ou les prisons ordinaires des colonies : pour les bagnes, il faut se référer au règlement du 21 novembre 1835¹⁰⁹⁸. Dans les maisons départementales, on peut supposer que, les peines étant plus courtes, les contraintes liées au temps ne s'y font pas sentir avec la même force : le terme de la détention du détenu malade, par exemple, est suffisamment proche pour que sa libération intervienne avant une issue fatale.

Les « circonstances » qui permettent de faire preuve de courage et de dévouement, tels que les incendies ou les épidémies, concernent souvent plusieurs détenus. Les archives en gardent plusieurs exemples : c'est ainsi le cas à la prison du Mont-Saint-Michel pour les détenus politiques qui ont aidé à combattre l'incendie du 22 octobre 1834, et pour lesquels une faveur exceptionnelle pour 29 condamnés est sollicitée par l'administration pénitentiaire¹⁰⁹⁹. Il en va de même pour 31 individus condamnés par les tribunaux de la Guadeloupe pour les services qu'ils ont rendu pendant l'épidémie de choléra qui a sévi dans cette île en 1866¹¹⁰⁰. La période qui suit la guerre franco-prussienne de 1870 et l'effondrement du Second Empire est également propice à ce que des détenus soient récompensés pour leur conduite durant les troubles : ainsi, des propositions de grâces exceptionnelles sont présentées par le préfet en faveur des détenus du pénitencier de Constantine qui ont contribué à défendre la place pendant l'insurrection en Algérie¹¹⁰¹ et d'autres en faveur de condamnés pour leur conduite pendant la révolte de détenus à la maison centrale de Beaulieu¹¹⁰². Enfin, neuf détenus de la prison de Mazas sont présentés pour des grâces exceptionnelles en août 1871 pour avoir refusé d'être libérés durant la Commune de Paris¹¹⁰³.

¹⁰⁹⁷ « Ils ne doivent pareillement délivrer aux détenus ou à leur famille aucun certificat de bonne conduite destiné à appuyer le recours en grâce. » Répertoire des grâces sous le numéro 9, BB²⁴ 1128.

¹⁰⁹⁸ Voir p. 287.

¹⁰⁹⁹ « Monsieur et cher collègue, vous savez qu'un violent incendie s'est déclaré dans la maison centrale du Mont-Saint-Michel dans la nuit du 22 au 23 octobre dernier. Les rapports qui me sont parvenus sur cet événement désastreux établissent qu'on ne doit la conservation de la plus grande partie du bâtiment, et peut-être d'un grand nombre de maisons particulières, qu'à la promptitude des secours et au courage des personnes qui ont secondé l'administration. Dans cette occasion, la plupart des condamnés politiques ont fait preuve du zèle le plus louable. Il est dès lors de la dignité comme de la justice du gouvernement de leur tenir compte de leurs services, auxquels leur position même donne plus de prix et de mérite. Je vous remets ci-joint, Monsieur et cher collègue, la liste de ceux de ces condamnés qui ont montré le plus de dévouement et de courage. Vous jugerez sans doute comme moi qu'il est juste et convenable de leur accorder une récompense bien méritée en appelant sur eux la clémence royale. » Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 13 décembre 1834, AN, BB²² 83-100. Voir également, pour le rôle du préfet, le rapport approuvé par M. le ministre de l'Intérieur le 12 décembre 1834, joint à la lettre envoyée au garde des sceaux du 13 décembre 1834, AN, BB²² 83-100.

¹¹⁰⁰ Lettre du ministre de la Marine au ministre de la Justice du 25 mai 1866, AN, BB²⁴ 717 (Dossier général S 66 3201).

¹¹⁰¹ Lettre du gouverneur général civil de l'Algérie au ministre de la Justice du 12 août 1871, AN, BB²⁴ 727 (Dossier général S71 2120).

¹¹⁰² Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 23 août 1871, AN, BB²⁴ 727 (Dossier général S 71 2334).

¹¹⁰³ État exceptionnel de propositions de grâces d'août 1871, AN, BB²⁴ 727 (Dossier général S 71 2346).

La possibilité de proposer des grâces exceptionnelles en cours d'année n'empêche toutefois pas que certains détenus puissent être proposés lors de la session annuelle des grâces collectives avant l'expiration de leur temps d'épreuve en raison de circonstances exceptionnelles. Dans ce cas, les instructions envoyées aux préfets insistent régulièrement sur la nécessité de motiver particulièrement ces propositions de grâce particulières¹¹⁰⁴.

B. La condition du temps d'épreuve dans les bagnes

La règle du temps d'épreuve est appliquée dès 1828 dans les bagnes et, comme pour les établissements pénitentiaires dépendant du ministère de l'Intérieur, le ministère de la Justice est assez régulièrement conduit à rappeler à son collègue de la Marine la nécessité de l'observation de cette règle¹¹⁰⁵. Quelques années plus tard, en 1835, cette règle est adaptée pour les bagnes par le moyen d'un règlement spécifique (1) qui évolue puis devient progressivement caduque en raison de la mise en place de la transportation à partir de 1854 (2).

1. Les spécificités du règlement du 21 novembre 1835

Quelques semaines avant l'adoption du règlement du 21 novembre 1835, une lettre du ministre de la Justice datée du 19 octobre 1835 appelle encore au respect des règles de 1828¹¹⁰⁶. Plutôt que de se contenter d'attirer l'attention de ses subordonnées sur la nécessité de respecter les règles concernant le temps d'épreuve par une simple circulaire, le ministre de la Marine choisit de les inscrire dans le règlement du 21 novembre 1835 qui suit l'adoption des deux ordonnances qui réorganisent l'administration des bagnes¹¹⁰⁷. Le règlement est ainsi une occasion d'adapter aux réalités du bagne les règles énoncées par le département de la Justice¹¹⁰⁸.

Le règlement du 21 novembre 1835 est d'abord communiqué au ministre de la Justice, ce qui permet de s'assurer que ses dispositions correspondent à la politique

¹¹⁰⁴ « S'il se trouvait des condamnés qui méritassent d'être l'objet d'une proposition de grâce ou de réduction de peine sans avoir accompli la moitié de leur détention, il devrait être fait mention, sur les notices où ils figureraient, des motifs de l'exception apportée à la règle commune. » Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 6 mars 1861, CP, t. IV, p. 100.

¹¹⁰⁵ Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 11 janvier 1841 (brouillon), AN, 20030558/17 (G24). Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 20 janvier 1847 (brouillon), AN, 20030558/17 (G30).

¹¹⁰⁶ « Les individus qui se trouvent en dehors de l'application de ces règles ne peuvent avoir aucune chance de participer à la clémence de sa majesté [...] Je vous serai obligé de vouloir bien recommander de ne plus comprendre à l'avenir sur la liste de ce bagne les individus qui ne seraient pas dans les conditions indiquées dans la lettre du 1^{er} août 1828. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 19 octobre 1835, AN, 20030558/17 (G18).

¹¹⁰⁷ Ordonnance portant institution d'un corps du commissariat de la marine, 3 janvier 1835, Bull. lois, 9^e série, t. X, n° 347, p. 5. Ordonnance relative au service des chiourmes, 19 mai 1835, Bull. lois, 9^e série, t. X, n° 361, p. 194.

¹¹⁰⁸ Le règlement du 21 novembre 1835 détermine également quelles sont les autorités chargées de la rédaction des listes de détenus à proposer pour les grâces.

qu'entend mener la direction des affaires criminelles et des grâces¹¹⁰⁹. Il adopte des règles proches de celles d'août 1828 (a) tout en les insérant dans des dispositions plus générales concernant la discipline dans les bagnes (b).

a. L'adaptation de la règle du temps d'épreuve

L'article 6 du règlement du 21 novembre 1835 adapte la règle du temps d'épreuve, instituée par les instructions d'août 1828, aux bagnes, tout en la complétant sur certains points :

Pourront être compris dans les listes de propositions en grâce ; savoir ;

- 1. Les forçats à terme, lorsqu'ils auront subi la moitié au moins de leur peine ; cependant, si cette peine excédait vingt ans, les condamnés pourront être proposés lorsqu'ils l'auront subi pendant dix ans au moins ;*
- 2. Les forçats à perpétuité, lorsqu'ils auront subi dix ans, au moins, de cette peine ; cependant, s'il s'en trouvait parmi eux qui fussent sous le coup d'une condamnation à la double chaîne, prononcée par un tribunal maritime, ils ne pourraient être proposés une première fois que pour la remise du reste de cette dernière peine ;*
- 3. Les forçats à perpétuité dont la peine aura été commuée, ainsi que les condamnés à temps dont la peine aurait été réduite après qu'ils auront subi la moitié au moins de la peine ainsi réduite.¹¹¹⁰*

Le règlement du 21 novembre 1835 adapte la règle du temps d'épreuve dans le cas des forçats dont la peine excède vingt années : ceux-ci peuvent être proposés pour une grâce dès qu'ils ont subi dix ans de leur peine. De fait, si un forçat condamné à une peine supérieure à vingt années devait se voir appliquer un délai égal à la moitié de sa peine pour être éligible à une proposition de grâce, son temps d'épreuve serait supérieur à celui d'un condamné aux travaux forcés à perpétuité. Ce cas de figure n'était pas possible en 1828¹¹¹¹, mais l'est devenu après la révision du Code pénal intervenue en 1832¹¹¹². Le tableau « Nature et durée des peines » du *Compte général de l'administration de la justice criminelle en*

¹¹⁰⁹ Le ministre de la Justice accuse réception auprès de celui de la Marine du règlement « que vous avez arrêté » pour les propositions de grâces des forçats. Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 4 décembre 1835, AN, 20030558/17 (G18).

¹¹¹⁰ Règlement sur la marche à suivre pour les propositions de grâce en faveur des condamnés aux travaux forcés du 21 novembre 1835, AN, 20030558/17 (G18).

¹¹¹¹ Les instructions de 1828 entendaient « assimiler » les condamnés à perpétuité « sous ce rapport, à ceux qui ont encouru la plus longue peine temporaire », autrement dit la peine de vingt années de travaux forcés qui était, en 1824, le maximum possible pour une peine temporelle. Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 9 août 1928, AN, 20030558/17.

¹¹¹² L'article 56 du Code pénal révisé en 1832 prévoit en effet que le maximum de la peine des travaux forcés pourra, en cas de récidive, être « élevée jusqu'au double ». La durée maximum de la peine de travaux forcés à temps est ainsi portée de vingt à quarante ans. J.-B. DUVERGIER, *Code pénal annoté : édition de 1832, contenant l'indication des lois analogues, des arrêts et décisions judiciaires*, Paris, Guyot et Scribe, 1833, p. 15. Cette disposition ne concerne pas la peine de réclusion à temps, car en cas de récidive d'un crime qui emporte la réclusion, c'est la peine de travaux forcés à temps qui doit être prononcée. L'adaptation du temps d'épreuve pour les condamnés à une peine supérieure à vingt années n'est nécessaire que pour les bagnes.

France pour l'année 1834 révèle que des peines de travaux forcés d'une durée de trente, vingt-cinq et vingt-quatre ans sont désormais prononcées¹¹¹³.

Une seconde adaptation de la règle de 1828 concerne le cas particulier des bagnards condamnés à la double chaîne. Créée par la loi du 12 octobre 1791, modifiée en 1806 et en 1817, la double chaîne est une peine applicable en cas d'évasion ou de tentative d'évasion des forçats condamnés à la perpétuité¹¹¹⁴. Elle est prononcée par un tribunal maritime spécial. La règle impose que la première proposition de grâce en faveur d'un forçat en train de subir la peine de la double chaîne doit concerner cette peine avant d'envisager une commutation de sa peine de travaux forcés à perpétuité. Cette disposition, qui concerne l'ordre dans lequel les grâces doivent être proposées, révèle que la pratique de grâces successives était habituelle.

Enfin, le troisième alinéa de l'article 6 apporte une précision par rapport à la formulation de 1828 qui prévoyait que les condamnés à perpétuité qui ont vu leur peine commuée en peine à temps doivent subir un nouveau temps d'épreuve égal à la moitié de la peine substituée. Dans le règlement du 21 novembre 1835, cette règle s'applique aussi aux condamnés à temps qui ont obtenu une réduction de peine, et non uniquement à ceux qui ont bénéficié d'une commutation. La règle a donc, dans ce cas, été précisée dans le sens de son aggravation.

Comme en 1828, il est précisé par l'article 7 du règlement de 1835 que ce régime est impératif¹¹¹⁵. Les exceptions aux règles de l'article 6 sont évoquées par l'article 10 du règlement :

*Les dispositions de l'article 6 ne seront pas applicables aux condamnés qui se seront faits remarquer par des traits de courage ou par des actes de dévouement dans lesquels leur vie aura été compromise ; ceux-ci seront l'objet de propositions spéciales que les Préfets maritimes transmettront au Ministre de la Marine, avec leur rapports et pièces constatant les faits de manière positive.*¹¹¹⁶

Les « traits de courage » et les « actes de dévouement » ne sont pas détaillés, mais il s'agit d'une formulation plus précise que celle de 1828 qui évoquait des circonstances « graves et extraordinaires », et qui anticipe la règle de 1846 dans les maisons centrales évoquée dans le paragraphe précédent. Dans le règlement du 21 novembre 1835, le cas des détenus malades n'est pas mentionné comme une des causes possibles d'exemption

¹¹¹³ « Nature et durée des peines », CGJC, 1834, p. 20.

¹¹¹⁴ La peine de la double-chaîne consiste, en pratique, en une aggravation des conditions de détention. Elle ne concerne, depuis l'ordonnance du 2 janvier 1817, que les forçats condamnés à perpétuité. Les forçats à temps sont, eux, en cas d'évasion ou de tentative d'évasion, condamnés à trois années de bague supplémentaires. J.-M. LEGRAVEREND, *Traité de la législation criminelle en France, op. cit.*, p. 701-702.

¹¹¹⁵ « Article 7. Les propositions non conformes aux dispositions qui précèdent seront considérées comme non avenues. » Règlement sur la marche à suivre pour les propositions de grâce en faveur des condamnés aux travaux forcés du 21 novembre 1835, AN, 20030558/17 (G18).

¹¹¹⁶ *Ibid.*, article 10.

du temps d'épreuve. Il n'est pas non plus prévu que des propositions exceptionnelles en faveur de bagnards ayant fait preuve d'un dévouement particulier puissent être formulées en dehors de la date des grâces annuelles : de ce point de vue, la pratique dans les bagnes diffère de celle des prisons de l'Intérieur ou des Colonies.

L'article 10 prévoit également que ces grâces seront l'objet « de propositions spéciales », qui permettra de les identifier clairement, et qui seront appuyées de rapports permettant d'établir la véracité des faits de bravoure à l'appui de la proposition de grâce exceptionnelle¹¹¹⁷. Cette disposition ne fait que formaliser ce qui peut sembler découler nécessairement de l'instauration de la règle du temps d'épreuve : les exceptions à cette règle étant prévues dans un nombre de cas limités, il importe de les caractériser.

Le règlement du 21 novembre 1835 ne se contente pas d'adapter ou de préciser la règle du temps d'épreuve, mais permet également d'insérer cette règle dans le cadre disciplinaire général des bagnes.

b. L'insertion dans le cadre disciplinaire du bagne par l'ajout d'une nouvelle condition

Le point le plus novateur du règlement du 21 novembre 1835 consiste à insérer les dispositions concernant le temps d'épreuve dans le cadre disciplinaire en vigueur. Les forçats détenus dans les bagnes portuaires sont en effet répartis en trois divisions¹¹¹⁸ : la première division, qui prend le nom de « salle d'épreuve », rassemble les condamnés jugés dignes d'y figurer en fonction de « leur application, leur zèle et leur bonne conduite », tandis que l'insubordination ou la mauvaise observation des règlements peut faire perdre cette place avantageuse¹¹¹⁹. La « salle d'épreuve » se caractérise par des conditions de détention améliorées et l'affectation « aux travaux les moins rudes », tandis qu'à l'autre bout de l'échelle, les forçats dont « l'inconduite et l'insoumission » sont constatés sont rassemblés dans la « salle des récidives et des indociles »¹¹²⁰.

Dans le bagne de Brest, en 1846, la commission désignée par l'article 1 du règlement du 21 novembre 1835 qui sert à la rédaction des listes de propositions de grâces annuelles est également chargée des admissions des forçats dans la « salle d'épreuve »¹¹²¹.

¹¹¹⁷ Cette disposition vise à éviter les propositions de grâces présentées avant l'expiration du temps d'épreuve sans être spécialement motivées.

¹¹¹⁸ Selon Amedée Grehan, les classes de détenus existaient déjà au bagne en 1829. A. GREHAN, *La France maritime*, Paris, Dutertre, 1852, vol. 41, p. 314.

¹¹¹⁹ J.A. SERS, *Intérieur des bagnes. Essai historique, physiologique et moral*, Paris, Dépée, 1845, p. 16.

¹¹²⁰ Règlement ministériel du 16 septembre 1839, J.-M. baron de GERANDO, *Institutes du droit administratif français; ou Éléments du code administratif, réunis et mis en ordre, contenant l'exposé des principes fondamentaux de la matière, les textes des lois et ordonnances, et les dispositions pénales qui s'y rattachent*, Chez Nève, 1842, p. 314-315.

¹¹²¹ « Les directeurs ou chef de détails qui emploient les forçats doivent transmettre au service des chiourmes les listes de ceux des forçats [qui], ayant travaillé au moins pendant une année sous leurs ordres, leur paraissent susceptibles, par leur application, leur zèle et leur bonne conduite, d'être présentés comme candidats pour la salle d'épreuve. [...] Ce rôle est envoyé à la commission instituée pour la formation des listes de propositions en grâces. [...] L'admission dans la salle d'épreuve est prononcée par la commission à la majorité des deux tiers des voix, celle du président compris ; la préférence est accordée aux forçats les plus méritants, quelle que soit la nature de leur condamnation (à temps ou à perpétuité). » J.A. SERS, *Intérieur des bagnes*, *op. cit.*, p. 16-17.

De fait, dans la mesure où les critères des propositions de grâces et ceux des admissions des forçats en salle d'épreuve sont proches, il semble naturel que la même commission puisse être décisionnaire dans les deux cas. Dans ces conditions, il est logique que les forçats ne soient proposés pour une grâce qu'après leur admission en salle d'épreuve, et que la proposition de grâce apparaisse ainsi comme la récompense suprême d'une bonne conduite déjà encouragée par une amélioration des conditions de détention. Le règlement du 21 novembre 1835 ne fait pas explicitement de l'admission en salle d'épreuve une condition nécessaire pour une proposition de grâce, sans doute parce que tous les bagnes ne disposaient pas encore d'une salle d'épreuve¹¹²². Néanmoins, si le bague dispose d'une salle d'épreuve, il paraît indispensable d'y être admis préalablement à toute proposition de grâce¹¹²³.

La condition essentielle du temps d'épreuve se combine donc, dans les bagnes, avec la condition d'être admis en salle d'épreuve, c'est-à-dire d'avoir déjà fait preuve d'un parcours disciplinaire exemplaire qui a conduit à des gratifications diverses et au terme duquel la proposition de grâce peut être considérée comme la récompense suprême¹¹²⁴. Il peut sembler paradoxal de voir le règlement du 21 novembre 1835 instituer dans les bagnes le type de système disciplinaire que les promoteurs de la grâce pénitentiaire imaginaient dans les prisons ordinaires¹¹²⁵. La véritable question pourrait être de savoir pourquoi le ministère de l'Intérieur n'a pas tenu compte des grâces collectives quand ont été élaborés les règlements du 10 mai 1839 concernant les maisons centrales et celui du 30 octobre 1841 sur les prisons départementales¹¹²⁶.

La réponse à cette question n'est certainement pas liée qu'à la question des grâces. Les débats passionnés qui se développent, sous la monarchie de Juillet, sur la question de l'encellulement individuel et sur les différents régimes de détention paralysent sans doute les volontés d'édicter des règlements trop précis¹¹²⁷. Ces débats expliquent en particulier pourquoi l'arrêté du 10 mai 1839 sur la discipline dans les maisons centrales est des plus succincts. Les bagnes, en revanche, davantage épargnés par les querelles pénitentiaires des

¹¹²² Le cas est prévu par l'article 4 du règlement qui envisage les possibilités de sanction du forçat, en cas de fausse déclaration de sa part, quand le bague n'a pas de salle d'épreuve. Règlement sur la marche à suivre pour les propositions de grâce en faveur des condamnés aux travaux forcés du 21 novembre 1835, AN, 20030558/17 (G18).

¹¹²³ Les archives laissent penser que cette condition est observée. Ainsi, à l'occasion des grâces du 15 août 1853, le ministre de la Marine demande à celui de la Justice la possibilité, « exceptionnellement et pour cette fois seulement », de comprendre dans les listes de propositions de grâces « les hommes admis dans la salle d'épreuve depuis moins d'une année ». Lettre du ministre de la Marine au ministre de la Justice du 11 mars 1853, AN, 20030558/17 (G53). En temps ordinaire, ne sont donc proposés pour les grâces collectives que les forçats ayant déjà passé au moins une année en salle d'épreuve.

¹¹²⁴ Le rôle de la grâce comme récompense suprême des forçats a été relevé par les historiens des bagnes portuaires. J. VALETTE, « Le bague de Rochefort 1815-1852 », in : M. PERROT (dir.), *L'impossible prison. Recherches sur le système pénitentiaire au XIX^e siècle*, Paris, Seuil, 1980, p. 206-235 ; A. ZYSBERG, « Politiques du bague. 1820 - 1850 », *Annales historiques de la Révolution française*, vol. 228, 1977.

¹¹²⁵ Pour les travaux forcés, en effet, le travail n'est pas un outil de rédemption du condamné, mais une composante de la peine, et les conditions de détention dans les bagnes portuaires semblent moins propices au processus d'amélioration morale du condamné qu'une prison organisée sur un modèle quasiment monacal comme l'imaginaient les réformateurs.

¹¹²⁶ Aucun de ces textes, qui pourtant traitent de la discipline dans les prisons et de la réforme morale des prisonniers, n'évoque les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818.

¹¹²⁷ J.-G. PETIT, *Ces peines obscures*, *op. cit.* Sur le débat pénitentiaire, voir *infra*, chapitre 5, p.405 et s.

années 1830, se trouvent plus libres d'adopter des règles pénitentiaires de portée générale¹¹²⁸.

Il reste à voir comment les règles spécifiques de temps d'épreuve dans les bagnes instituées par le règlement du 21 novembre 1835 évoluent avec le temps.

2. L'évolution de la condition du temps d'épreuve avant et après la transportation

Le règlement du 21 novembre 1835 est conçu pour être appliqué dans les bagnes portuaires : tant que ceux-ci demeurent en activité, la règle du temps d'épreuve s'y applique moyennant quelques évolutions (a). À partir de 1854, la loi sur la transportation a des effets importants sur l'application de cette règle (b).

a. L'évolution de la condition du temps d'épreuve avant 1854

À plusieurs reprises, le ministère de la Marine interroge le ministère de la Justice sur des questions d'interprétation du règlement du 21 novembre 1835. La première question, dès 1837, a trait à la portée de l'exception prévue par l'article 10 du règlement qui prévoit que les conditions posées par l'article 6, celles qui tiennent au quantum de la peine déjà exécutée, ne sont pas applicables aux forçats qui se sont faits remarquer « par des traits de courage ou par des actes de dévouement dans lesquels leur vie aura été compromise ». Est-ce qu'un condamné qui a obtenu une grâce pour acte de dévouement avant l'expiration de son temps d'épreuve conserve le bénéfice de l'exception prévue par l'article 10 pour les mesures de clémence ultérieures dont il pourrait bénéficier ? Autrement dit, une grâce exceptionnelle pour fait de bravoure dispense-t-elle le détenu, pour les autres grâces qu'il pourrait obtenir par la suite, de la règle du temps d'épreuve ? Cette question se pose à propos d'un condamné à perpétuité qui a bénéficié d'une commutation de sa peine avant le délai de dix ans¹¹²⁹ : elle reçoit une réponse négative¹¹³⁰ et la règle ainsi posée entre dans le Répertoire des grâces sous le numéro 209 :

¹¹²⁸ Alexis de Tocqueville reconnaît dans le système des « classes » qu'il observe à Toulon en 1832 la supériorité de l'organisation disciplinaire du bagne sur celle des maisons centrales. Archives Tocqueville, XXXVI, II/4, *Écrits sur le système pénitentiaire en France et à l'étranger*, op. cit., p. 57.

¹¹²⁹ « M. et cher collègue, vous désirez que je vous fasse connaître mon opinion sur une question qui s'est élevée au sein de la commission de Brest au moment de la formation des listes de proposition de grâces en faveur de forçats du bagne de ce port ; cette question était de savoir si les condamnés aux travaux forcés à perpétuité qui n'ayant pas encore subi dix ans de leur peine obtiennent une réduction de cette peine en celle de travaux forcés à temps à titre de récompense exceptionnelle pour des actes de courage ou d'humanité doivent être soumis ensuite à la règle commune lorsqu'il s'agit ultérieurement de la recommandation à la clémence royale pour leur bonne conduite. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 6 mars 1837, AN, 20030558/17 (G18).

¹¹³⁰ « Je pense comme vous, mon cher collègue, que la majorité de la commission [...] a judicieusement interprété le règlement arrêté par un de vos prédécesseurs le 21 novembre 1835 et je vois avec satisfaction que nous avons l'intention de donner des explications destinées à prévenir de nouvelles discussions à ce sujet. » *Ibid.*

Les condamnés aux travaux forcés à perpétuité qui avant d'avoir subi dix ans de leur peine en obtiennent la commutation à titre de récompense exceptionnelle pour des actes de courage ou de dévouement restent soumis à la règle commune lorsqu'il s'agit de les recommander ultérieurement à la clémence du souverain¹¹³¹.

En mars 1841, le ministre de la Marine s'adresse à nouveau à son collègue de la Justice pour deux questions liées à ce qui semble être une pratique courante : celle des grâces partielles successives, qualifiées de « réductions de peine », accordées aux forçats méritants¹¹³². La première question porte sur l'opportunité de proposer pour une nouvelle grâce un détenu dont la proposition a été rejetée l'année précédente¹¹³³. Le ministère de la Justice souscrit à l'idée de ne pas proposer pour les grâces un forçat dont la grâce a été refusée, car la présentation pourrait être interprétée comme une sorte de désaveu de la décision de l'année précédente¹¹³⁴, et fixe à trois années le délai qui doit s'écouler avant de pouvoir proposer de nouveau un forçat dont la grâce a été refusée. Cette règle est insérée dans le Répertoire des grâces :

Les forçats dont la présentation par l'Administration n'a pas été accueillie ne peuvent, à moins de circonstances tout exceptionnelles, être de nouveau proposés pour les grâces collectives qu'après un intervalle de trois ans¹¹³⁵.

La seconde question posée par le ministre de la Marine porte sur la règle qui impose que le condamné ait effectué la moitié de la peine substituée après une grâce avant de pouvoir être proposé pour une nouvelle mesure de clémence. Elle reçoit une réponse qui a pour effet d'assouplir une des conditions temporelles du règlement de 1835¹¹³⁶. En effet, il est prévu par l'article 6 du règlement du 21 novembre 1835 que tant les réductions de peine que les commutations imposent un nouveau temps d'épreuve égal à la moitié de la peine substituée. En 1841, le ministère de la Justice décide de revenir à la pratique des

¹¹³¹ Répertoire sous le numéro 209, AN, 20030558/17 (G18).

¹¹³² « J'apprécie, monsieur et cher collègue, la teneur des observations contenues dans la lettre de Mr le Préfet maritime sur l'avantage d'accorder plutôt des réductions que des remises totales de peine. Je prendrais ces observations en considération dans le travail dont je vais avoir à m'occuper. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 21 mars 1838 (brouillon), AN, 20030558/17 (G21).

¹¹³³ « M. le ministre de la Marine en transmettant la liste du bagne de Rochefort prie M. le garde des Sceaux de résoudre la question suivante : lorsque des forçats qui ont été proposés en grâce n'ont obtenu aucun adoucissement à leur peine, l'administration ne devrait-elle pas s'abstenir de les représenter l'année suivante ? Car le rejet de la demande de cette administration tient sans doute aux renseignements désavantageux fournis sur leur compte par l'autorité judiciaire ; dans ce cas, ne serait-il pas convenable d'ajourner toute nouvelle proposition à deux ou trois années ? » Note de la direction des affaires criminelles et des grâces, datée du 10 mars 1841, AN, BB²⁴ 1126.

¹¹³⁴ « Quand on représente un condamné rejeté l'année précédente, la proposition est presque toujours faite de manière que si elle était accueillie, elle placerait le condamné dans la position même où il se serait trouvé si la première demande avait reçu son effet. C'est une sorte de critique de la décision intervenue qu'il faut éviter. » *Ibid.*

¹¹³⁵ Répertoire sous le numéro 199, AN, BB²⁴ 1126.

¹¹³⁶ « Je pense que la règle rappelée ne doit recevoir de stricte application que quand il y a eu commutation, c'est à dire changement de la peine primitive en une autre qui ne commence à courir que du jour de la décision royale. Étendre cette règle aux simples réductions serait en quelque sorte renoncer aux grâces successives de peu d'importance qui sont si utiles pour récompenser la persévérance dans le bien, et pour exciter parmi les condamnés une émulation salutaire ». Mention manuscrite en marge de la Note de la direction des affaires criminelles et des grâces, datée du 10 mars 1841, AN, BB²⁴ 1126.

prisons dépendants du ministère de l'Intérieur : seules les commutations de peine sont concernées¹¹³⁷. Autrement dit, aucun délai nouveau n'est imposé pour ce qui est des simples réductions de peine afin de favoriser l'usage qui consiste à accorder régulièrement des réductions de peine aux détenus les plus méritants¹¹³⁸.

Dans les premières années du Second Empire, cependant, en raison du nombre des grâces collectives accordées par l'Empereur dans diverses occasions solennelles, il est parfois dérogé aux règles spécifiques de délais appliqués dans les bagnes. Ainsi, par une lettre du 11 mars 1853, le ministre de la Marine demande-t-il un assouplissement exceptionnel¹¹³⁹ accepté par le ministre de la Justice¹¹⁴⁰.

b. Les effets de la loi sur la transportation sur la condition du temps d'épreuve

La loi sur la transportation du 30 mai 1854 est un facteur majeur d'évolution du régime de la grâce collective dans les bagnes. Cette loi n'implique pas seulement que les dispositions concernant la commission chargée d'établir les propositions de grâce deviennent caduques : le changement dans le régime de détention a des répercussions sur le régime disciplinaire. La « salle d'épreuve », par exemple, n'existe pas dans les établissements pénitentiaires de Guyane et de Nouvelle-Calédonie. Les règles concernant le temps d'épreuve introduites par le règlement du 21 novembre 1835 ne donc peuvent plus s'appliquer.

Cependant, la transportation n'est introduite que progressivement. Le bagne de Rochefort ferme en 1854 et celui de Brest en 1858 tandis que le bagne de Toulon reste en

¹¹³⁷ « De même que les condamnés ne peuvent être présentés pour la première fois que quand ils ont subi au moins dix ans de leur peine si elle est perpétuelle, et la moitié si elle est temporaire, il est d'usage de n'accorder de nouvelles grâces à ceux qui ont déjà été l'objet de la clémence royale que quand ils ont subi la moitié au moins de la peine substituée à celle qu'ils avaient encourue. Cette règle doit être strictement maintenue quand le condamné a obtenu une commutation. En effet, c'est une peine nouvelle qui remplace celle qu'il subissait, et il se trouve placé dans la même position que si d'abord cette peine avait été prononcée contre lui. Mais quand le condamné, après avoir été soumis à l'épreuve dont la durée est fixée par le règlement, obtient une réduction de peine, la condition reste toujours accomplie, et il serait trop rigoureux, selon moi, si d'ailleurs il persiste dans les bonnes dispositions qui ont précédemment appelé sur lui l'indulgence, d'exiger que la moitié de la peine qui lui reste à faire soit subie pour faire en sa faveur une nouvelle proposition. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 17 mars 1841 (brouillon), AN, BB²⁴ 1126.

¹¹³⁸ « Agir ainsi, ce serait en quelque sorte renoncer aux grâces successives, peu considérables, qui sont si utiles pour encourager et récompenser la persévérance dans le bien, et pour exciter parmi les condamnés une salutaire émulation. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 17 mars 1841 (brouillon), AN, BB²⁴ 1126.

¹¹³⁹ « À l'occasion de la proclamation de l'Empire, un travail extraordinaire de propositions de grâces a été fait en faveur des condamnés des bagnes. [...] Il m'a été demandé s'il ne serait pas possible de comprendre exceptionnellement, et pour cette fois seulement, dans les prochaines propositions : 1. Les hommes admis dans les salles d'épreuve depuis moins d'une année. 2. Ceux proposés en 1851 pour grâces entières, remises de peine et commutations, et qui n'ont été l'objet d'aucune des faveurs accordées. La réclamation qui m'a été faite est basée, bien entendu, sur cette considération qu'il existe dans les deux catégories dont je viens de parler un certain nombre de condamnés qui paraissent dignes d'être recommandés de nouveau à la clémence de sa majesté impériale, aussi eu égard à la position intéressante dans laquelle se trouvent les hommes auxquels j'appliquerai la modification exceptionnelle indiquée, d'autre part, il y aurait à mon avis peu d'inconvénients à les adopter. Toutefois, comme l'une de ces modifications s'écarte des conditions à exiger des condamnés aux travaux forcés à comprendre sur les états de propositions de grâces, conditions réglées par la correspondance qu'ont échangés sur la matière nos prédécesseurs (1^{er} et 17 mars 1841), j'ai l'honneur de vous prier d'examiner la question et de me faire connaître aussitôt que possible si vous partagez mon avis. » Lettre du ministre de la Marine au ministre de la Justice du 11 mars 1853, AN, 20030558/17 (G53).

¹¹⁴⁰ Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 22 mars 1853, AN, 20030558/17 (G53).

activité jusqu'en 1873. Les dispositions du règlement du 21 novembre 1835 demeurent donc en application dans les bagnes portuaires tant qu'ils ne sont pas fermés. Il est vrai que, dans la seconde moitié du Second Empire, le bague de Toulon ne conserve qu'une activité résiduelle : y demeurent détenus les forçats en attente de transfert vers les bagnes coloniaux et ceux qui sont trop affaiblis pour supporter la traversée. Les grâces qui peuvent y être accordées sont en conséquence peu nombreuses¹¹⁴¹.

Le régime disciplinaire des bagnes coloniaux¹¹⁴² est précisé par la loi sur la transportation du 30 mai 1854 et ce n'est sans doute pas un hasard si les critères qui président aux distinctions entre les forçats sont identiques à ceux de l'ordonnance du 6 février 1818. L'article 11 de la loi du 30 mai 1854 dispose en effet que les conditions de détention sont améliorées pour les forçats qui se conduisent bien en détention, soit par un placement auprès d'un employeur ou de l'administration, soit par le système de la concession qui consiste à attribuer au détenu une terre à cultiver. Ces dispositifs viennent remplacer la salle d'épreuve des bagnes portuaires : comme celles-ci, ils prennent pour principe d'accorder une récompense aux forçats qui se sont « rendus dignes d'indulgence par leur bonne conduite, leur travail et leur repentir »¹¹⁴³. Cependant, le règlement d'administration générale prévue par les dispositions de la loi du 30 mai 1854 et qui devait régler dans le détail les questions de discipline pour tous les bagnes coloniaux n'a jamais été adopté¹¹⁴⁴. Les règles disciplinaires sont précisées par des arrêtés des gouverneurs des colonies, et si, dans les faits, le système est proche de celui qui était utilisé dans les bagnes portuaires¹¹⁴⁵, il n'existe pas de texte de portée générale. Une des spécificités du régime des grâces collectives dans les bagnes introduit par le règlement du 21 novembre 1835 semble donc s'éteindre avec la fermeture du dernier bague portuaire en 1873.

Cependant, les grâces collectives ne disparaissent pas dans les bagnes coloniaux et l'absence d'un règlement général valable tant pour le bague de Cayenne que pour celui de la Nouvelle Calédonie n'empêche pas que les règles concernant le temps d'épreuve continuent à être appliquées. La question qui se pose cependant est la suivante : est-ce

¹¹⁴¹ « J'ai peu de choses à dire des présentations du bague de Toulon. Il contient d'une part une population valide qui ne doit y séjourner que temporairement et qui ne peut y acquérir, sauf cas d'actes de dévouement, de titres sérieux à une réduction de peine. Les infirmes et les invalides, ceux en un mot que les règlements dispensent de la transportation, continuent à figurer sur les listes du 15 août, et le nombre considérable de récidivistes de cette catégorie prouve malheureusement qu'il n'y a guère lieu de compter sur une régénération manifestée seulement par l'obéissance passive à la discipline du bague. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 31 juillet 1868, AN, BB²² 191.

¹¹⁴² La terminologie officielle ne qualifie pas de « bague » les établissements pénitentiaires des colonies qui accueillent des forçats transportés. Cependant, l'usage de ce terme s'est largement maintenu : c'est bien *Au bague* que s'intitule le célèbre ouvrage d'Albert Londres qui leur est consacré, paru en 1923. Nous avons donc choisi, afin de souligner la continuité de cette institution avec celle des bagnes portuaires de la métropole, de désigner ces établissements par l'expression « bagnes coloniaux ».

¹¹⁴³ « Les condamnés des deux sexes qui se seront rendus dignes d'indulgence par leur bonne conduite, leur travail et leur repentir pourront obtenir : 1° L'autorisation de travailler aux conditions déterminées par l'Administration, soit pour les habitants de la colonie, soit pour les administrations locales ; 2° Une concession de terrain et la faculté de le cultiver pour leur propre compte. Cette concession ne pourra devenir définitive qu'après la libération du condamné. » Article 11, Loi sur l'exécution de la peine des travaux forcés, 30 mai 1854, Bull. lois, 11^e série, t. III, n° 178, p. 1439.

¹¹⁴⁴ G.-P.-O. D'HAUSSONVILLE, *Les établissements pénitentiaires en France et aux colonies*, Paris, Michel-Lévy frères, 1875, p. 573.

¹¹⁴⁵ « Un arrêté du gouverneur général [de la Nouvelle-Calédonie], en date du 25 janvier 1865, divise les transportés en quatre classes. La première se compose des hommes les mieux notés au point de vue de la conduite, de l'assiduité au travail et des antécédents. » *Ibid.*, p. 567.

que, dans les bagnes coloniaux, le régime de la condition du temps d'épreuve est celui qui était appliqué dans les bagne portuaires ? Ou bien la caducité du règlement du 21 novembre 1835 a-t-elle conduit à aligner ce régime sur celui des maisons centrales ?

Un échange de correspondance entre le ministère de la Justice et celui de la Marine entre 1875 et 1877 apporte quelques éléments de réponse. En janvier 1875, le ministre de la Marine sollicite et obtient auprès de son collègue de la Justice un assouplissement des règles en vigueur concernant le temps d'épreuve après une commutation de peine¹¹⁴⁶. En revanche, il n'est pas question, dans la demande du ministre de la Marine, de la règle des trois ans qui doivent s'écouler avant qu'un forçat dont la proposition de grâce a été rejetée puisse être de nouveau proposée pour une grâce. Il est permis de supposer que, si cette règle avait toujours été appliquée dans les bagnes coloniaux en 1875, le ministre de la Marine aurait sollicité également une exception sur ce point. On peut donc penser que la règle des trois ans instituée par le règlement de 1835 n'a pas été conservée pour les grâces collectives dans les bagnes coloniaux.

L'assouplissement de la règle concernant le temps d'épreuve après le bénéfice d'une commutation obtenu par le ministre de la Marine est de courte durée. Acceptée au début de l'année 1875¹¹⁴⁷, la dérogation à cette règle est brutalement remise en cause par le ministère de la Justice dès l'année suivante¹¹⁴⁸. Les règles concernant le temps d'épreuve continuent donc de s'appliquer par la suite dans les bagnes coloniaux avec la rigueur exigée par le ministère de la Justice.

Au final, la règle concernant le temps d'épreuve qu'il doit avoir effectué avant qu'un détenu puisse être proposé pour une grâce est sans conteste la condition principale introduite dans le régime des grâces collectives au cours des années qui ont suivi l'adoption de l'ordonnance du 6 février 1818. Ce n'est cependant pas la seule, et d'autres critères et conditions secondaires sont adoptés à l'instigation du ministère de la Justice ou de celui de l'Intérieur.

¹¹⁴⁶ « Il est d'usage de n'accueillir une nouvelle proposition en faveur des individus qui ont déjà été l'objet d'une commutation de peine que lorsqu'ils ont subi la moitié de la peine substituée à la condamnation primitive. Lorsqu'il s'agit surtout d'un condamné aux travaux forcés perpétuels commué en 20 ans d'abord avec remise successive, la libération définitive est tellement éloignée qu'il est douteux qu'elle produise un bien grand stimulant sur celui qui doit en profiter. Ne vous semblerait-il pas possible de ne pas fixer de règle absolue à cet égard et de laisser à l'administration pénitentiaire la faculté de présenter exceptionnellement de nouvelles propositions lorsque la conduite du condamné lui paraîtrait justifier pleinement cette dérogation à l'usage ? » Lettre du ministre de la Marine et des Colonies au ministre de la Justice du 7 janvier 1875, AN, BB²² 191.

¹¹⁴⁷ Note interne de la direction des affaires criminelles et des grâces du 20 janvier 1875, AN, BB²² 191. Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine et des Colonies du 26 octobre 1876, AN, BB²² 191.

¹¹⁴⁸ « J'ai l'honneur de vous faire connaître que la dérogation autorisée en 1875 par nos deux départements me paraît avoir de sérieux inconvénients et que, d'après les considérations signalées dans ma lettre du 28 septembre dernier, il me semblerait opportun de revenir à l'observation des règles anciennement suivies en matière de présentations. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine et des Colonies du 26 octobre 1876, AN, BB²² 191.

§2. Les critères et conditions secondaires

Des conditions et critères secondaires, qui n'étaient pas prévues par l'ordonnance du 6 février 1818, entrent progressivement dans le régime des grâces collectives. Il s'agit en premier lieu d'une condition et d'un critère né des instructions de 1828. À la différence du temps d'épreuve, cette nouvelle condition et ce nouveau critère n'ont pas été imposés dès 1828 par le ministère de la Justice, mais se sont développés au fil du temps à partir des instructions formulées cette année-là : il s'agit de la proportion des propositions par rapport au nombre des détenus et de l'information sur les ressources du détenu (A). De plus, le ministère de l'Intérieur, combattant la distinction entretenue par le ministère de la Justice, va tenter de rapprocher les critères d'attribution et les critères de proposition des grâces et, ce faisant, modifie le régime des grâces collectives (B).

A. Une condition et un critère nouveau : la proportionnalité des propositions de grâce et l'information sur les ressources du détenu

Outre le temps d'épreuve, les instructions d'août 1828, adressées par le ministère de la Justice aux procureurs généraux et aux autres départements ministériels, introduisent plusieurs nouveautés liées à la forme que doivent prendre les listes de présentation des détenus proposés pour les grâces. Ces listes, rédigées auparavant sans aucune standardisation, doivent désormais se conformer au modèle présenté par la direction des affaires criminelles et des grâces. La forme des listes et la nature des informations qui doivent être fournies est de nouveau précisée par une circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux datée du 20 janvier 1838 qui institue les notices individuelles. En 1838, comme en 1828, la circulaire du ministre de la Justice est accompagnée d'une correspondance avec les administrations centrales des ministères de la Marine et de l'Intérieur destinée à s'assurer que les autorités pénitentiaires locales reçoivent les instructions nécessaires.

En uniformisant la présentation et précisant quelles sont les informations que les autorités de la prison doivent fournir avec la transmission de leurs propositions de grâce, le ministère de la Justice ne se contente pas d'œuvrer à une standardisation de la procédure de la grâce collective. Les rubriques nouvelles créées par ces différentes instructions, quoique à l'origine purement informatives, contribuent à introduire progressivement de nouveaux éléments d'appréciation, puis de nouvelles conditions aux propositions de grâce. Ainsi, l'indication du nombre de détenus dans la prison conduit à fixer une proportion de propositions par rapport à ce nombre (1), tandis que le décompte du montant du pécule

accumulé par le détenu introduit la question des ressources du libéré parmi les éléments d'appréciation de la proposition de grâce (2).

1. La proportionnalité des propositions par rapport à la population détenue

Parmi les renseignements qui doivent être portés en tête des listes de propositions de grâces exigés par les instructions d'août 1828 se trouve le nombre total de détenus dans la prison¹¹⁴⁹. La Chancellerie affirme explicitement que cette disposition a pour but « de proportionner le nombre des grâces à la population de chaque prison, et de les distribuer également aux différentes classes de prisonniers »¹¹⁵⁰. L'objectif affiché est le même que pour le temps d'épreuve : il s'agit de trouver un équilibre entre la nécessité de ne pas affaiblir la répression et celui de maintenir l'effet de l'exemplarité du dispositif des grâces annuelles : « Trop nombreuses, les grâces rendraient, en quelque sorte, les peines illusoires ; trop rares, elles décourageraient les détenus au lieu d'exciter parmi eux cette émulation salutaire que s'est proposée l'ordonnance »¹¹⁵¹.

La circulaire du 9 août 1828 n'indique pas de manière chiffrée quelle proportion de propositions de grâces par rapport à la population pénale doit être observée¹¹⁵² : il s'agit seulement d'éviter les propositions en proportion manifestement excessive et, pour cela, de disposer de statistiques sur la population détenue qui permette de le vérifier¹¹⁵³. Cette disposition n'introduit pas réellement, à ce stade, de condition nouvelle, puisqu'il n'est pas explicitement affirmé que les propositions de grâces seraient irrégulières si elles étaient trop nombreuses.

Ce pas, cependant, est rapidement franchi puisque le règlement du 21 novembre 1835 limite la proportion des forçats qui peuvent être proposés pour les grâces à 3,33 %, de l'effectif total du bagne¹¹⁵⁴. La proportion peut cependant être adaptée en fonction des circonstances : ainsi, en 1853, en raison des grâces supplémentaires, la proportion de détenu à présenter pour les grâces du 15 août est exceptionnellement réduite au quarante-cinquième de l'effectif¹¹⁵⁵.

¹¹⁴⁹ « J'ai placé en tête de liste un tableau de situation indiquant exactement la population de chaque prison, avec toutes ses divisions, au moment de la clôture des listes. C'est surtout pour les maisons centrales de détention que ce tableau préliminaire sera utile. Mais je vous prie de vouloir bien le faire remplir dans toutes les prisons pour lesquelles vous demanderez des grâces. » Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 9 août 1828, AN, 20030558/17.

¹¹⁵⁰ *Ibid.*

¹¹⁵¹ *Ibid.*

¹¹⁵² Obtenir une indication chiffrée était pourtant une demande des préfets dans les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818.

¹¹⁵³ Dans les modèles de formulaires qui seront diffusés dans les années 1830, ce sont des statistiques assez détaillées qui sont demandées sur « la situation générale de la prison », avec en particulier le nombre de détenus par sexe, âge, nature et durée des peines à subir. Formulaire d'état de propositions de grâces vierge, non daté, A. N., 20030558/17.

¹¹⁵⁴ « Article 9. Le nombre des condamnés à comprendre sur les listes de proposition de grâce ne pourra, dans aucun cas, excéder un trentième du nombre total de forçats détenus dans chaque bagne, au moment où la liste sera dressée. » Règlement sur la marche à suivre pour les propositions de grâce en faveur des condamnés aux travaux forcés du 21 novembre 1835, AN, 20030558/17 (G18).

¹¹⁵⁵ « À l'occasion de la proclamation de l'Empire, un travail extraordinaire de propositions de grâces a été fait en faveur des condamnés des bagnes. Par suite, et d'après les règles adoptées, le chiffre des propositions à établir en vue de la fête du 15 août de

La fixation d'un chiffre précis entre dans la logique poursuivie par le règlement du 21 novembre 1835, et qui est d'insérer les grâces collectives dans le système disciplinaire en vigueur dans les bagnes portuaires. Ce règlement a ajouté à la condition du temps d'épreuve celle d'avoir passé un certain temps en salle d'épreuve avant qu'un condamné puisse être proposé pour une grâce. Or, les salles d'épreuves sont elles-mêmes limitées dans le nombre des forçats qu'elles peuvent accueillir¹¹⁵⁶. En limitant également, à une proportion encore moindre, le nombre de détenus qui peuvent être proposés chaque année, le système disciplinaire dans le bagne organise une hiérarchie au sommet de laquelle se trouve le petit nombre des forçats proposés pour les grâces, suivis du nombre un peu plus large des forçats de la salle d'épreuve, tandis que les forçats des autres divisions, de loin les plus nombreux, occupent le bas de la pyramide.

L'ouverture des bagnes coloniaux après la loi sur la transportation de 1854 rend le règlement du 21 novembre 1835 progressivement caduque, mais les dispositions concernant la limitation de la proportion des propositions de grâces sont toujours observées. En 1875, le ministre de la Marine informe son collègue de la Justice qu'il est d'avis de relever le taux en ayant recours à un argument spécifique à la situation des détenus libérés des bagnes coloniaux : l'obligation de résidence prévue par la loi du 30 mai 1854 qui rend la libération des forçats moins dangereuse pour la société puisqu'elle n'implique pas leur retour dans la société de la métropole.¹¹⁵⁷

La pratique qui consiste à fixer un pourcentage de propositions par rapport à l'effectif total se répand aussi dans les prisons de l'Intérieur. En 1838, le ministère de la Justice demande à son collègue de l'Intérieur que les pourcentages de propositions par rapport à la population détenue soient harmonisés d'un établissement à l'autre, ou au moins que les différences de proportion soient justifiées¹¹⁵⁸. Or, le plus simple, pour obtenir des proportions égales dans toutes les prisons, est d'en fixer la valeur de manière

cette année ne pouvait dépasser la proportion du 45^e de l'effectif de la chiourme au lieu d'atteindre celle du trentième prévue par le règlement de 1835. » Lettre du ministre de la Marine au ministre de la Justice du 11 mars 1853, AN, 20030558/17 (G53).

¹¹⁵⁶ Pour le bagne de Brest en 1840, les forçats admis en salle d'épreuve sont limités au nombre de trois cents sur un total de trois mille, soit une proportion d'un dixième de la population détenue environ. V. GLEIZES, *Mémoire sur la réforme des prisons et contre le projet de loi présenté aux Chambres législatives*, Brest, Imprimerie de A. Proux, 1840, p. 47.

¹¹⁵⁷ « Quant aux condamnés aux travaux forcés, je serais d'avis d'élever la proportion des propositions et de ne plus s'en tenir au chiffre admis pour les forçats du bagne. Les dangers qui pourraient résulter des libérations anticipées sont beaucoup moindre à la Nouvelle Calédonie qu'en France, et vous pouvez être assuré que le choix de l'administration locale ne portera que sur des individus offrant des garanties sérieuses de retour au bien. Vous n'ignorez pas de quel intérêt peut être pour la moralisation et la colonisation, la perspective donnée aux condamnés d'une récompense suivant de près l'effort tenté. Pour ces motifs, il me semble que l'on devrait admettre 10 % de propositions sur l'effectif. » Lettre du ministre de la Marine et des Colonies au ministre de la Justice du 7 janvier 1875, AN, BB²² 191. Cette lettre du 7 janvier 1875 est également l'occasion, pour le ministre de la Marine, de demander à celui de la Justice un assouplissement des règles concernant le temps d'épreuve, proposition initialement acceptée, puis refusée l'année suivante par le garde des Sceaux.

¹¹⁵⁸ « J'ai remarqué à cet égard une fâcheuse inégalité dans les présentations de l'année dernière. Ainsi, tandis que le nombre des présentations pour toutes les maisons centrales comparée à la population totale de ces prisons a été dans le rapport d'environ 4 pour 100, rapport qui me paraît propre à faire atteindre le double but que l'on se propose, la proportion s'est abaissée à 6 pour 1000 pour la maison d'Ensisheim et s'est élevée à 6 pour 100 pour les maisons de Haguenau, de Loos et de (Nîmes). Elle varie entre ces deux extrêmes pour les autres maisons centrales. Vous penserez sans doute comme moi qu'il conviendrait d'éviter une pareille différence, ou tout au moins d'en expliquer la cause. Je vous prie de vouloir bien donner des instructions à ce sujet aux diverses maisons centrales et me communiquer les observations auxquelles elles auront donné naissance. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 29 janvier 1838 (brouillon), A. N., 20030558/17, (G21). Voir également la lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 19 octobre 1835, AN, 20030558/17, (G18).

uniforme. Si on n'en trouve pas encore de traces dans les archives sous la monarchie de Juillet, une telle pratique est attestée au moins à partir du Second Empire. En 1870, le ministre de l'Intérieur fixe par circulaire une proportion des propositions de grâces à présenter dans chaque prison de l'ordre de 6 %¹¹⁵⁹. Cette proportion est relevée à 10 % en 1874¹¹⁶⁰, et se maintient ensuite aux alentours de ce niveau¹¹⁶¹. Ce relèvement du taux intervient au moment où la question pénitentiaire est spectaculairement relancée par la réunion, l'année précédente, d'une commission parlementaire présidée par le comte d'Haussonville dont le but est de proposer des solutions pour améliorer un système pénitentiaire que l'on estime alors en plein échec¹¹⁶². La décision de relever le pourcentage des propositions de grâces montre que le gouvernement est soucieux de trouver des solutions immédiates dans l'attente d'une hypothétique loi sur la libération conditionnelle envisagée durant les débats de la commission. Ce taux peut ainsi servir comme un outil de la politique pénale globale du gouvernement, soit dans le sens d'un assouplissement de la répression, soit dans celui de son aggravation.

Contrairement à la condition du temps d'épreuve, la proportion de propositions par rapport à la population détenue n'est pas individuelle : il s'agit d'une condition de validité collective qui fait que les propositions concernant un établissement pénitentiaire donné se seront valides que si elles respectent globalement la proportion fixée. Cette condition s'écarte de l'esprit de l'ordonnance du 6 février 1818, qui était de récompenser les détenus méritants sans limiter cette possibilité de récompense en fonction du nombre, et elle ignore la possibilité, envisagée par les philanthropes des débuts de la Restauration, que l'exemple d'une bonne conduite récompensée par la grâce puisse entraîner un nombre croissant de détenu à s'amender. Cette mesure de proportionnalité, au-delà de son caractère bureaucratique, exprime au fond, tout comme celle du temps d'épreuve, une certaine défiance vis-à-vis de la capacité de la détention à provoquer l'amendement des condamnés.

2. L'information concernant les ressources du libéré

Outre le chiffre total de la population détenue, les instructions d'août 1828 demandent également qu'un autre renseignement soit porté sur les listes : le montant du pécule que le détenu a perçu comme rémunération de son travail avec en regard les

¹¹⁵⁹ Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 10 mars 1870 relatives à la préparation des états de propositions de grâces pour le 15 août, CP, t. V, p. 6.

¹¹⁶⁰ Circulaire du 15 janvier 1874 relative aux grâces, CP, t. VI, vol. 1, p. 2.

¹¹⁶¹ Instructions du 10 janvier 1875 au sujet des grâces collectives à accorder en 1875, CP, t. VI, vol. 1. Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 13 janvier 1876 sur la préparation des états de propositions de grâces, CP, t. VII, p. 5. En 1881, la proportion doit être comprise « entre 6 et 10 % ». Circulaire du sous-secrétaire d'État à l'Intérieur aux préfets du 23 novembre 1881, CP, t. VIII, p. 215. Elle revient à 10 % fixe en 1883. Circulaire du sous-secrétaire d'État à l'Intérieur aux préfets du 25 novembre 1883, CP, t. IX, p. 159.

¹¹⁶² Créée le 25 mars 1872, la commission d'enquête parlementaire se fixe pour but de faire à l'Assemblée « toutes les propositions qu'elle jugera nécessaire à l'amélioration de notre système pénitentiaire ». EP, t. I, p. 2.

moyennes des salaires versés dans la prison. Cette information sert officiellement à mesurer l'assiduité du condamné au travail, puisque le montant du pécule est proportionnel au temps de travail fourni par le détenu¹¹⁶³ : la fonction du pécule comme mesure quantitative de l'amendement du détenu a été relevée par Michel Foucault dans *Surveiller et punir*¹¹⁶⁴. Elle découle de la conception du travail en prison à cette époque, important surtout pour ses effets moralisateurs¹¹⁶⁵.

Cependant, la circulaire du 9 août 1828 révèle que la Chancellerie a également en vue l'idée de s'assurer que le libéré aura des ressources au moment de son retour dans la société¹¹⁶⁶. Le pécule n'est, certes, pas considéré comme un salaire, mais plutôt comme une libéralité que l'on peut donc « augmenter et diminuer librement au gré des mérites et des fautes disciplinaires des détenus »¹¹⁶⁷. Il n'en reste pas moins qu'il constitue une somme d'argent que le détenu peut utiliser, au moment de sa libération, pour couvrir ses premiers frais et essayer de vivre honnêtement. La question de ce qu'on appellerait, aujourd'hui, la réinsertion sociale du détenu libéré n'est pas du tout abordée par l'ordonnance du 6 février 1818, qui ne considère le crime que sous l'aspect d'une faute morale individuelle, et donc ne voit, comme condition à sa libération, que l'exigence d'une rédemption tout aussi individuelle. Ignorant les causes sociales de la délinquance, l'ordonnance du 6 février 1818 n'envisage pas que ces mêmes causes pourraient de nouveau entraîner un individu vers le crime. La direction des affaires criminelles et des grâces, en revanche, se pose la question de la dangerosité du condamné libéré et envisage donc, parmi les causes possibles de la récidive, son absence de moyens de subsistance. À partir de la question de l'assiduité au travail prise sous son angle moral, la circulaire du 9 août 1828 introduit insensiblement celle du travail comme moyen de subsistance, pour conclure que le détenu qui a pu économiser offre davantage de « garanties », en cas de libération, que celui qui est libéré « sans aucune ressource ». Les philanthropes qui ont inspiré l'ordonnance du 6 février 1818 pensaient également que donner des habitudes d'effort et de travail aux détenus faciliteraient leur retour à une vie honnête : l'accent, cependant, mis sur la question des

¹¹⁶³ « La 16^e colonne de la liste marquera désormais le montant de la masse ou du pécule de chacun des détenus qui seront présentés pour des grâces ou des commutations de peine. Mais comme les salaires varient non seulement suivant les temps et les lieux, mais encore selon l'âge, le sexe et la profession des individus, ce renseignement ne peut être apprécié qu'autant que l'on connaît ce que gagnent les détenus, dans chaque prison, eu égard aux différentes circonstances dont je viens de parler. C'est l'objet du 2^e tableau qui se trouve placé en tête de liste. Je vous prie donc de vouloir bien le faire remplir avec soin dans toutes les prisons qui possèdent des ateliers de travail. » Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 9 août 1928, AN, 20030558/17.

¹¹⁶⁴ « Le salaire du travail pénal ne rétribue pas une production ; il fonctionne comme moteur et repère des transformations individuelles. [...] En proposant une mesure du travail fait, il permet de traduire quantitativement le zèle du détenu et les progrès de son amendement. » M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, 2^e éd., Gallimard, 1993, p. 282.

¹¹⁶⁵ Pour un résumé des différentes fonctions du travail en prison à cette époque, voir J.-C. GAVEN, « Le travail en prison dans la pensée pénitentiaire au XIX^e siècle », in : R. ECKERT, J.-M. TUFFERY-ANDRIEU (dir.), *Le travail en prison. Mise en perspective d'une problématique contemporaine*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2015, p. 25-37.

¹¹⁶⁶ « Pour qu'un prisonnier puisse être admis aux grâces qu'elle promet, l'ordonnance exige surtout qu'il ait montré de l'assiduité au travail. C'est en effet la meilleure preuve qu'il puisse donner, dans sa situation, d'un retour sincère à des sentiments honnêtes, et il est évident que, toutes choses égales d'ailleurs, le prisonnier qui aura le plus travaillé durant sa détention, qui sera devenu l'ouvrier le plus habile, et qui aura économisé la plus forte somme sur le produit de son travail, offrira plus de garanties que celui qui n'aura d'autres titres à la clémence du roi qu'une soumission apathique aux règlements de la prison et qui rentrerait dans la société sans aucune ressource. » Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 9 août 1928, AN, 20030558/17.

¹¹⁶⁷ J.-C. GAVEN, « Le travail en prison dans la pensée pénitentiaire au XIX^e siècle », art.cit., p. 35.

« ressources » du détenu montre une certaine inflexion par rapport à l'état d'esprit initial. Dès les années suivantes, les informations qui sont demandées concernant les ressources du condamné s'étoffent : elles ne se limitent plus au montant du pécule accumulé, mais comprennent désormais des questions sur les rapports que le condamné a pu continuer à entretenir avec sa famille ainsi que sur ses « moyens d'existence connus, indépendamment de son travail et de sa masse »¹¹⁶⁸.

Dans les bagnes, et contrairement aux maisons centrales, les forçats ne sont pas rémunérés pour leur travail. Cependant, la question des ressources des condamnés se pose également. Les effets désocialisant des longues peines sont bien connus des autorités des bagnes, et la question des ressources et des liens familiaux d'un forçat dont la libération est envisagée se pose nécessairement¹¹⁶⁹. Le règlement du 21 novembre 1835 précise qu'un forçat ne peut bénéficier d'une proposition de grâce sans avoir fourni un certain nombre de renseignements sur son identité, les relations qu'il entretient avec sa famille et ses moyens d'existence¹¹⁷⁰. La sanction d'une fausse déclaration est le renvoi de la salle d'épreuve, ce qui empêchera de pouvoir être proposé pour une grâce dans les années suivantes¹¹⁷¹.

La question de la réinsertion du condamné devient donc progressivement un critère d'appréciation de l'attribution des grâces collectives alors que ce critère était ignoré par l'ordonnance du 6 février 1818. Ce n'est cependant pas une condition absolue. Il est certes indispensable, pour la validité de la proposition, de fournir tous les renseignements utiles à ce sujet, mais il n'est pas précisé que les économies ou les ressources du condamné doivent atteindre un certain montant, ni que les relations avec sa famille doivent être suivies, pour qu'une proposition soit régulière. Dans une lettre au ministre de la Marine du 7 janvier 1841, le ministre de la Justice explicite ce point de vue, en précisant que s'il faut certes « attacher beaucoup de prix aux relations que les condamnés ont conservées », il ne faut pas pour autant « exclure entièrement des présentations les condamnés qui sont privés de ces relations ». Les effets désocialisant de la peine des travaux forcés sont tels qu'une application trop rigoureuse de ce critère reviendrait à exclure de fait la majorité des bagnards âgés qui ont perdu le contact avec leur famille¹¹⁷². La position adoptée par la

¹¹⁶⁸ Formulaire d'état de propositions de grâces vierge, non daté, A. N., 20030558/17.

¹¹⁶⁹ « Au nombre de nos premiers devoirs, nous mettons celui d'établir et de maintenir les relations entre les condamnés et leurs parents, lorsque par leur bonne conduite éprouvée par leur résignation, par leur retour au bien, par une longue et sévère expiation, ils ont donné des garanties que leur rentrée dans le monde sera non seulement sans danger, mais encore sans inconvénient. » V. GLEIZES, *Mémoire sur la réforme des prisons et contre le projet de loi présenté aux Chambres législatives*, op. cit., p. 10-11.

¹¹⁷⁰ « Article 2. Aucun condamné ne pourra être proposé comme devant être recommandé à la clémence royale si, préalablement, il n'a donné sur ses nom et prénom, son origine, sa famille, les relations qu'il a avec elle et ses moyens d'existence des renseignements assez positifs et circonstanciés pour que l'administration de la chiourme en ait pu faire constater l'exactitude. » Règlement sur la marche à suivre pour les propositions de grâce en faveur des condamnés aux travaux forcés du 21 novembre 1835, AN, 20030558/17 (G18).

¹¹⁷¹ « Article 3. Tout condamné de la salle d'épreuve qui sera reconnu avoir fait de fausses déclarations sera renvoyé de cette salle ; il perdra, conséquemment, tous les avantages attachés à cette position, et il ne pourra en jouir de nouveau que lorsque, par des aveux sincères, il aura réparé sa faute. » *Ibid.*

¹¹⁷² « J'ai eu plusieurs fois l'occasion de remarquer dans les renseignements particuliers que vous avez bien voulu me fournir sur des forçats non compris dans les présentations, qu'il est de règle dans les ports de ne s'occuper que des condamnés qui ont conservé des relations soit avec leur famille, soit avec des personnes connues. Sans contredit de pareilles relations offrent des garanties pour

Chancellerie dans cette correspondance se traduit par une règle inscrite au répertoire des grâces :

*Les relations que les condamnés ont conservées avec leur famille ou qui sont de nature à leur assurer des ressources lors de leur libération, doivent influencer sur la mesure d'indulgence à provoquer en leur faveur, mais il serait contraire à l'esprit de l'ordonnance du 6 février 1818 d'en faire une condition indispensable de présentation.*¹¹⁷³

Les ressources du condamné et ses liens familiaux sont donc bien un critère de l'attribution de la grâce, puisqu'ils influent sur la mesure d'indulgence, mais elles ne forment pas une condition de la validité de la proposition de grâce : celle-ci, pour être valide, doit seulement fournir les informations les plus complètes possibles concernant ces ressources et ces liens familiaux. Il s'agit là d'une nouvelle illustration de la distinction entre critères d'attribution des grâces et critère des propositions.

Ce raisonnement, cependant, souffre d'une certaine faiblesse : car, comme le fait remarquer l'administration pénitentiaire, quel sens peut avoir le fait de présenter un détenu si celui-ci n'a aucune chance de voir sa grâce accordée ? Autrement dit, ne serait-il pas logique qu'un critère d'attribution de la grâce soit également un critère de sa proposition par l'administration des prisons ? C'est, en tous cas, ce à quoi s'emploie le ministère de l'Intérieur dans ses circulaires à partir des années 1860.

B. Critères de proposition et critères de d'attribution

À partir du moment où il retrouve la plénitude de son autorité et de ses compétences dans la procédure des grâces collectives, en 1858, le ministère de l'Intérieur s'emploie, dans les circulaires qu'il adresse aux préfets, à donner des instructions qui permette d'éviter une proportion trop importante de rejet de ses propositions par le ministère de la Justice. Pour ce faire, il lui faut d'abord prévenir les irrégularités diverses au regard du régime des grâces collectives en attirant l'attention des préfets sur la nécessité d'observer scrupuleusement les règlements et instructions, à commencer par la condition

l'avenir et doivent par conséquent influencer sur les mesures à prendre en faveur des condamnés. Mais il me paraît peu conforme à l'esprit qui a dicté à l'ordonnance du 6 février 1818 d'en faire une condition indispensable et de rigueur. Il arrive souvent que des forçats dont la condamnation remonte à une époque éloignée, ont perdu leurs parents ou sont oubliés par eux ; c'est une position fâcheuse qu'ils n'ont pu éviter, et qui si elle semble exiger une plus longue épreuve, ne doit cependant pas leur faire perdre tout espoir de mériter par leur conduite les bienfaits de la clémence royale. Je pense donc qu'en continuant d'attacher beaucoup de prix aux relations que les condamnés ont conservées, surtout quand elles donnent lieu d'espérer qu'ils trouveront un asile et des ressources lors de leur libération, il ne faut pas exclure entièrement des présentations les condamnés qui sont privés de ces relations mais qui par une longue expiation supportée avec courage et avec des marques de repentir ont acquis quelques titres à l'indulgence. Ne point les admettre sur les listes lorsqu'ils méritent d'y figurer, ce serait détruire pour eux cette émulation que l'ordonnance a voulu produire et qu'elle tend à encourager en les récompensant. » Lettre du 7 janvier 1841 du ministre de la Justice au ministre de la Marine (brouillon), AN, 20030558/17 (G24).

¹¹⁷³ Répertoire sous le numéro 204, AN, 20030558/17 (G24).

du temps d'épreuve de la moitié de la peine initiale¹¹⁷⁴ ou substituée¹¹⁷⁵. Les circulaires rappellent également la nécessité de présenter à part les détenus militaires et ceux qui ont été condamnés en Algérie. Elles reviennent sur la question des condamnés à plus d'un an de prison détenus dans les prisons départementales¹¹⁷⁶.

Le point le plus intéressant, cependant, tient à la manière dont le ministère de l'Intérieur tente de rapprocher les critères de proposition de grâces des critères d'attribution. Cette distinction, est défendue dès les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818 par le ministère de la Justice qui développe, sur ce sujet, un certain nombre d'arguments (1). Le ministère de l'Intérieur reprend les mêmes arguments à son compte pour tenter de rapprocher les deux types de critères (2).

1. La distinction entre critères de proposition et critères d'attribution des grâces défendue par le ministère de la Justice.

Dès les premières années, le ministère de la Justice considère que les seuls critères mentionnés par l'ordonnance du 6 février 1818 ne sauraient suffire pour accorder une grâce. Cette interprétation de l'ordonnance est liée, dans la conception défendue par la direction des affaires criminelles et des grâces, aux différences de compétences entre le département de la Justice et celui de l'administration pénitentiaire. Cependant, en opérant ainsi, le ministère de la Justice fournit des éléments sur sa réflexion concernant les facteurs qui peuvent amener à justifier une réduction de peine et qui ne doivent pas à se limiter, selon lui, à la bonne conduite en détention.

La réflexion du ministère de la Justice prend le contre-pied de l'esprit qui a inspiré l'ordonnance du 6 février 1818. Les philanthropes comme La Rochefoucauld-Liancourt voulaient voir dans l'amendement manifesté en détention une raison suffisante pour abréger un châtiment devenu inutile : la direction des affaires criminelles et des grâces, tout au contraire, avance un certain nombre d'arguments à l'appui de la thèse inverse.

¹¹⁷⁴ Les conditions concernant le temps d'épreuve sont régulièrement rappelées. Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 10 mars 1870 relatives à la préparation des états de propositions de grâces pour le 15 août, CP, t. IV, p. 6. Les éventuels « motifs de l'exception apportée à la règle commune » doivent être mentionnés explicitement. Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 6 mars 1861 sur les propositions de grâces pour le 15 août 1861, CP, t. IV, p. 100. Ces règles sont rappelées sans référence à la circulaire de 1828, désormais trop ancienne, mais en évoquant des circulaires plus récentes.

¹¹⁷⁵ « Il y a des directeurs qui ne tiennent pas compte des actes de clémence dont les détenus ont déjà pu être l'objet. Il arrive souvent, par exemple, que des condamnés aux travaux forcés, qui ont obtenu la commutation de leur peine en celle de la réclusion, figurent, l'année suivante, sur les listes pour de nouvelles propositions, sans qu'ils aient subi la moitié ou, au moins, le tiers de la peine substituée. » Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 15 mars 1868 relatives à la préparation des états de propositions de grâces pour le 15 août 1868, CP, t. IV, p. 354.

¹¹⁷⁶ Il est évidemment plus simple, pour les autorités des prisons départementales, de proposer avant tout ces condamnés plutôt que ceux qui sont détenus pour des peines de moins d'un an, car compte tenu des temps de la procédure, il est très difficile de trouver des détenus ayant effectué la moitié de leur temps et qui ne risquent pas d'être arrivés au terme de leur détention avant l'époque des grâces. La circulaire du 13 janvier 1876 adresse donc aux préfets une mise en garde. « Les propositions relatives aux condamnés à plus d'un an qui se trouvent dans les prisons départementales en vertu d'autorisation spéciale et provisoire, ne devront être faites qu'avec la plus grande réserve. Leur maintien dans ces établissements est déjà une faveur exceptionnelle, qui loin de constituer un titre à une nouvelle mesure d'indulgence impose, au contraire, une observation plus attentive des conditions d'admission sur les listes de présentation ». Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 13 janvier 1876, CP, t. VII, p. 5.

Le premier de ces arguments, mis en avant dès la première année d'application de l'ordonnance, porte sur le risque d'affaiblir la répression pénale et l'exemplarité de la peine¹¹⁷⁷. Cette position, également partagée par un certain nombre de préfets chargés de la rédaction des premières listes de détenus proposés pour les grâces¹¹⁷⁸, ne varie guère par la suite dans le discours de la Chancellerie.

Un second élément qui revient fréquemment est celui de la difficulté à cerner la personnalité de l'accusé sur le seul fondement de sa bonne conduite en détention. Le détenu peut parfaitement être hypocrite¹¹⁷⁹, ou encore sa bonne conduite demeurer seulement passive¹¹⁸⁰. Il faut donc cerner la personnalité du condamné non uniquement par son attitude en prison, mais également à partir des éléments tirés de son dossier judiciaire et des circonstances de son crime, éléments que les magistrats du parquet sont à même d'apprécier¹¹⁸¹. Dès 1816, dans le rapport qu'il avait rédigé au nom du ministre de la Justice, Legraverend avait affirmé que, la grâce étant personnelle, elle devait prendre en compte la totalité de la personnalité du condamné et donc s'appuyer sur tous les éléments qui peuvent éclairer cette personnalité¹¹⁸². Depuis 1816, la direction des affaires criminelles et des grâces n'a jamais changé de point de vue.

La nécessité de s'assurer d'un réel amendement moral du condamné en s'entourant de davantage de garanties introduit un troisième argument : celui du danger que peut représenter le délinquant lors de son retour dans la société. Une lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur datée du 17 avril 1845 évoque ainsi les « véritables dangers » que pourrait provoquer la libération prématurée d'un détenu qui se conduit très bien en prison, soit en raison de « la nature des faits », soit du « mauvais effet » provoqué dans la société » par cette libération soit du manque « d'efficacité » d'une peine qui n'aurait pas été subie assez longtemps¹¹⁸³. Les « dangers » dont il est question dans cette correspondance ne se limitent pas à la personnalité du délinquant, puisqu'il est aussi question de l'effet qu'une libération trop rapide pourrait avoir sur l'opinion publique.

¹¹⁷⁷ « Comme il faut éviter de relâcher, par une excessive indulgence, l'action nécessaire des tribunaux de répression, les grâces de Sa Majesté ne doivent s'étendre qu'à un petit nombre de sujets. » Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 5 janvier 1819, AN, 20030558/17.

¹¹⁷⁸ Voir par exemple les critiques du préfet de l'Hérault, Creuzé de Lessert, p. 138 et p. 172.

¹¹⁷⁹ Le thème de l'hypocrisie du condamné a été évoqué dès la première année de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818 par plusieurs préfets. Lettre du préfet de l'Aube au ministre de l'Intérieur du 29 avril 1818. Lettre du préfet de l'Allier au ministre de l'Intérieur du 22 mai 1818, AN, F¹⁶ 461 b.

¹¹⁸⁰ Par exemple, l'expression employée dans la circulaire du 9 août 1828, « une soumission apathique aux règlements de la prison », est représentative de ce doute sur ce que peut signifier la bonne conduite du détenu en termes d'amendement moral. Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 9 août 1928, AN, 20030558/17.

¹¹⁸¹ « L'administration propose à la bienveillance impériale les condamnés qui, par leur conduite, leur travail, les marques de repentir qu'ils ont données, paraissent s'être rendus dignes de cette faveur. Le ministère public, au contraire, [cherche] non-seulement dans les circonstances du fait, mais encore dans la vie passée du détenu la connaissance aussi exacte que possible de son caractère, de ses instincts, de ses habitudes, de son naturel. » J. LEGOUX, *Du Droit de grâce en France comparé avec les législations étrangères, commenté par les lois, ordonnances, décrets, lettres patentes*, op. cit., p. 58-59.

¹¹⁸² Rapport du ministre de la Justice au roi du 15 mai 1816, AN, BB³⁰ 480.

¹¹⁸³ « [II] n'arrive que trop souvent qu'un condamné dont la conduite a été irréprochable dans la prison ne saurait cependant devenir l'objet d'une grâce sans de graves inconvénients, sans même de véritables dangers, soit à raison de la nature des faits dont il s'est rendu coupable, soit à raison du mauvais effet que pourrait produire sa mise en liberté prématurée, soit enfin par ce que l'expiation ne paraît pas encore avoir été assez longue pour être efficace. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 17 avril 1845 (brouillon), AN, 20030558/17 (G28).

Cependant, l'idée qu'une population délinquante en plein développement représente un véritable danger pour l'ordre social se développe précisément à la fin de la Restauration et sous la monarchie de Juillet, et c'est certainement l'écho de cette préoccupation qui apparaît dans cette correspondance¹¹⁸⁴. La question des risques que la libération d'un détenu fait encourir à la société était également au cœur de la réflexion menée sur les ressources du libéré, de même que la question d'une expiation qui « n'a pas été assez longue pour être efficace » renvoie à la condition du temps d'épreuve avant qu'une grâce puisse être proposée et donc accordée : mais on voit également se profiler, avec l'évocation de la « nature des faits » dont s'est rendu coupable le condamné, cette idée que certaines circonstances particulièrement graves liées à la commission de l'infraction révèlent chez le délinquant une nature trop corrompue pour qu'une mesure de clémence soit envisageable sans risque pour la société. Bien que le ministère de la Justice n'aille jamais jusqu'à affirmer dans sa correspondance que certains crimes sont exclus de l'attribution des grâces collectives, il semble difficile de ne pas voir dans ces prises de position un reflet du débat, alors en cours, sur l'existence d'une population de délinquants incorrigibles qui ne devrait faire l'objet d'aucune mesure de clémence.

L'idée que la bonne conduite en détention ne peut suffire à justifier, à elle seule, une réduction de peine n'est pas combattue par l'administration pénitentiaire qui, en grande partie, partage les analyses du ministère de la Justice sur ce point. En revanche, le ministère de l'Intérieur considère que si les critères d'attribution d'une grâce sont plus larges que la seule conduite en détention, il devrait alors en être de même des critères des propositions qu'elle formule.

2. Le rapprochement entre critères de proposition et critères d'attribution tenté par le ministère de l'Intérieur.

Après une longue période durant laquelle elle est restée dans l'ombre de la Direction des affaires criminelles et des grâces, la direction des prisons du ministère de l'Intérieur retrouve, à partir de 1858, sa place dans la procédure des grâces collectives. C'est désormais elle qui rappelle aux préfets les règles à respecter pour les propositions de grâces et elle ne manque pas de relever, dans les circulaires, les cas où les propositions de l'année précédente ont été jugées de bonne qualité par ses services¹¹⁸⁵. Lors de la transmission des propositions de grâce au ministre de la Justice, la direction des prisons

¹¹⁸⁴ Depuis l'ouvrage fondateur de Louis Chevalier paru en 1958, le thème de la dangerosité a nourri de nombreuses recherches et réflexions sur la perception de la délinquance en France. L. CHEVALIER, *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Plon, 1958.

¹¹⁸⁵ « Ces prescriptions ont été suivies, généralement, l'année dernière, avec exactitude, et les propositions que j'ai eu à transmettre à M. le garde des sceaux m'ont paru satisfaisantes, à peu d'exceptions près. » Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 3 mars 1869 relatives à la préparation des états de propositions de grâces pour le 15 août 1869, CP, t. IV, p. 434. « Ces instructions ont été suivies généralement, l'année dernière, avec exactitude, et les propositions que j'ai transmises à M. le garde des sceaux m'ont paru convenablement motivées. » Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 10 mars 1870 relatives à la préparation des états de propositions de grâces pour le 15 août, CP, t. V, p. 6.

pointe les insuffisances des propositions émises par les autorités locales de l'administration afin de montrer qu'elle a conscience de ces irrégularités et prend les mesures nécessaires pour les faire cesser¹¹⁸⁶.

Une circulaire du 28 novembre 1884 résume en quelques lignes les raisons et les difficultés de cette démarche. La circulaire prend en compte la position difficile dans laquelle le rejet de leurs propositions de grâces peut placer la direction d'une prison¹¹⁸⁷. Pour que ces propositions aient davantage de chances d'être acceptées, les directeurs d'établissements pénitentiaires doivent fournir un effort particulier :

Mon plus grand désir est [...] de maintenir, dans leur entier, les propositions des directeurs des établissements pénitentiaires. Mais, par voie de conséquence, il est indispensable que de leur côté ces fonctionnaires apportent le plus grand soin dans leurs choix et proposent seulement les condamnés que la conduite et le travail, ainsi que les antécédents, rendent absolument dignes de faveur¹¹⁸⁸.

Plusieurs de ces circulaires aux préfets essayent d'anticiper les objections de la direction des affaires criminelles et des grâces en rapprochant, autant que possible, les critères de propositions des critères de l'attribution des grâces. Ce faisant, elles se livrent à une réflexion sur les critères de la grâce. La circulaire du 27 février 1864 affirme ainsi explicitement que le critère de la bonne conduite ne doit pas être le seul à orienter le choix des propositions de grâce, et cela en raison de la dangerosité potentielle des délinquants :

D'abord, l'admission des détenus sur la liste des présentations de grâce ne doit pas être exclusivement la conséquence de leur bonne conduite en prison. Sans doute, le repentir, la soumission aux règlements, l'assiduité au travail, sont les principaux titres des détenus à la bienveillance de l'administration ; cependant, quand il s'agit d'affranchir d'une partie de leur peine des hommes justement séquestré de la société, il n'est pas possible de faire abstraction des garanties dues à la sécurité publique¹¹⁸⁹.

La circulaire du 27 février 1864 donne pour la première fois la consigne explicite aux fonctionnaires de l'administration pénitentiaire de ne pas se limiter aux critères cités par l'ordonnance du 6 février 1818, même si ceux-ci doivent demeurer les critères principaux, mais d'en ajouter trois autres : l'état de récidive, la nature de l'infraction et les antécédents du détenu :

¹¹⁸⁶ Lettres du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice des 28, 29 et 30 avril 1868, 1er et 4 mai 1868, AN, BB²² 191 ; Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 14 mai 1869, AN, BB²² 191 ; Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 12 mai 1870, AN, BB²² 191 ; Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 22 mai 1871, AN, BB²² 191.

¹¹⁸⁷ Circulaire du sous-secrétaire d'État à l'Intérieur aux préfets du 28 novembre 1884, CP, t. IX, p. 301.

¹¹⁸⁸ *Ibid.*

¹¹⁸⁹ Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 27 février 1864 relatives à la préparation des états de propositions de grâces pour le 15 août 1864, CP, t. IV, p. 150.

*Il faut avoir égard aux antécédents des détenus, aux causes de leur condamnation. C'est ainsi qu'il est nécessaire de ne présenter qu'après une expiation suffisamment rassurante les récidivistes, les condamnés que leur crime signale comme particulièrement dangereux et ceux que leurs coupables relations semblent devoir rejeter fatalement dans le crime, après leur libération.*¹¹⁹⁰

Il n'y a rien d'étonnant à ce que ce que la récidive, que l'historien Bernard Schnapper a appelée « l'obsession créatrice » du XIX^e siècle, soit évoquée¹¹⁹¹. Ce siècle qui a vu le droit criminel se changer en droit pénal, et où aux fonctions traditionnelles de la peine s'en est rajoutée une, essentielle, qui est d'amener le condamné sur la voie de l'amendement, est en effet frappé de plein fouet par la constatation, devenue évidente à partir de la publication des statistiques judiciaires en 1826, qu'une partie des délinquants ne s'amendent nullement. La grâce collective, dont la fonction est justement de sanctionner le retour au bien du détenu, ne peut ignorer ce phénomène et la place de plus en plus importante qu'il prend dans les débats publics au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle.

Cependant, la circulaire du 27 février 1864 n'exclut pas formellement les récidivistes des propositions de grâce, ajoutant même : « On ne peut établir de règle fixe à cet égard »¹¹⁹². Il est simplement demandé que les récidivistes aient fait preuve d'une « expiation suffisamment rassurante », formule particulièrement imprécise qui sera reprise dans les circulaires des années suivantes¹¹⁹³. La question des antécédents judiciaires des condamnés¹¹⁹⁴, mais aussi de leur conduite avant la détention¹¹⁹⁵, est aussi fréquemment mentionnée, mais là encore sans qu'aucune règle précise ne soit formulée. Il en va de même, d'ailleurs, pour la nature des infractions qui ont conduit à la condamnation. Ainsi, pour reprendre les termes de la circulaire du 27 février 1864, il est « des crimes qui signalent certains détenus comme particulièrement dangereux », au point que la circulaire du 15 mars 1868 ajoute que certains d'entre eux « ne peuvent être l'objet d'aucune

¹¹⁹⁰ *Ibid.*

¹¹⁹¹ B. SCHNAPPER, « La récidive, une obsession créatrice au XIX^e siècle », XXI^e Congrès de l'Association Française de Criminologie. Le récidivisme. Poitiers 7-9 octobre 1982, Paris, Presses universitaires de France, 1983, p. 25-64.

¹¹⁹² Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 27 février 1864 relatives à la préparation des états de propositions de grâces pour le 15 août 1864, CP, t. IV, p. 150.

¹¹⁹³ « En ce qui concerne les récidivistes, il n'y a lieu de les présenter qu'après une expiation suffisamment rassurante, et lorsqu'il sera permis de croire que leurs antécédents ne les rejettent pas dans le crime. » Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 10 mars 1870 relatives à la préparation des états de propositions de grâces pour le 15 août, CP, t. V, p. 6-14. « En ce qui concerne les récidivistes, il n'y a lieu de les présenter qu'après une expiation suffisamment rassurante, et lorsqu'il sera permis de croire à un repentir sincère. » Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 10 janvier 1875 au sujet des grâces collectives à accorder en 1875, CP, t. VI, vol 1, p. 164.

¹¹⁹⁴ « L'appréciation du plus ou moins de gravité des antécédents judiciaires devant avoir une importance toute particulière en matière de remise de peine, il conviendra de ne pas se borner à inscrire la date et la durée des condamnations antérieures, mais bien de présenter, sous une forme sommaire, les motifs des dites condamnations. » Circulaire du sous-secrétaire d'État de l'Intérieur aux préfets du 23 novembre 1881 sur la demande du travail des grâces de 1882, CP, t. VIII, p. 215.

¹¹⁹⁵ « Il conviendra également de ne présenter qu'avec la plus grande circonspection et après un examen très attentif, les détenus ayant encouru d'autres peines antérieurement à leur entrée dans l'établissement pénitentiaire et qui, de plus, étaient mal notés dans leur commune. » Circulaire du sous-secrétaire d'État de l'Intérieur aux préfets du 28 novembre 1884, CP, t. IX, p. 301.

proposition de grâce avant l'expiation de leur crime ». Cependant, la nature de ces infractions n'est jamais spécifiée. Enfin, il est aussi demandé aux autorités de la prison de s'intéresser aux condamnations pécuniaires dont se sont acquittés les condamnés, sans pour autant, là encore, qu'une règle fixe ne soit édictée à cet égard¹¹⁹⁶.

Les circulaires qui suivent celle du 27 février 1864 insistent également sur la nécessité de ne pas se contenter de la condition, nécessaire mais non suffisante, de la moitié de la peine exécutée pour placer un détenu sur les listes de propositions de grâces collectives¹¹⁹⁷. Il faut également que les détenus fassent preuve de bonne conduite : les circulaires invitent à une réflexion sur cette notion qui, comme nous l'avons déjà remarqué, n'a jamais été précisément définie par les textes et s'assimile souvent à une simple absence de punitions. Or, il importe que la bonne conduite et le repentir du détenu ne soit pas compris seulement comme une acceptation passive de la discipline intérieure de la prison, mais doivent se manifester par des signes spécifiques dont les autorités de la prison doivent rendre compte avec précision dans leurs propositions de grâces : les circulaires demandent donc que soient bannies les formules toutes faites qui sont, trop souvent, utilisées par les autorités de la prison pour décrire la conduite des détenus¹¹⁹⁸. Enfin, la circulaire sous-secrétaire d'État à l'Intérieur aux préfets du 5 novembre 1879 insiste sur les conditions matérielles qui pourraient entourer un détenu dont la libération serait envisagée :

Lors de l'établissement des notices individuelles, les directeurs et gardiens-chefs doivent insérer dans la colonne n° 4 les indications propres à justifier les mesures de clémence proposées. Je désire qu'ils les complètent en faisant connaître si les détenus entretiennent de bonnes relations avec leur famille, s'ils leur envoient des secours sur le produit de leur travail : il y aura lieu également d'indiquer ce que pourra faire le détenu après sa libération, quelles charges pèseront sur lui, quel accueil lui sera fait, quels secours matériels ou quel appui il pourra trouver auprès des siens en attendant qu'il reprenne travail régulier.¹¹⁹⁹

¹¹⁹⁶ « Lorsque en prélevant sur leur pécule, en vue de s'acquitter envers le Trésor dont ils sont débiteurs par suite de leurs condamnations pécuniaires, les détenus font preuve de bonne volonté, il y aura lieu d'en tenir compte et de mentionner le fait à l'appui des propositions les concernant. Il convient, d'ailleurs, que les directeurs ne laissent pas ignorer aux détenus que ces bonnes dispositions ne peuvent qu'être de nature à leur concilier l'attention bienveillante de l'administration. » Circulaire du sous-secrétaire d'État de l'Intérieur aux préfets du 23 novembre 1881 sur la demande du travail des grâces de 1882, CP, t. VIII, p. 215.

¹¹⁹⁷ « Les listes présentées par quelques-uns des directeurs des établissements pénitentiaires contiennent des erreurs, des exagérations regrettables, des combinaisons qui ne sauraient être acceptées. Ainsi quelques directeurs ont pris l'habitude d'y porter tel ou tel détenu pour la seule raison que ceux-ci ont subi la moitié de leur peine. Ce n'est pas là, cependant, une règle absolue ; la clémence doit se mesurer, avant tout, aux antécédents du condamné, à sa conduite dans la prison, à son repentir, quand la sincérité n'est pas suspecte, et aussi à la nature et à la gravité des délits dont il s'est rendu coupable. » Instructions du ministre de l'Intérieur aux préfets du 15 mars 1868 relatives à la préparation des états de propositions de grâces pour le 15 août 1868, CP, t. IV, p. 354.

¹¹⁹⁸ « Dans quelques établissements on se sert, pour les propositions, de formules en quelque sorte stéréotypées à l'avance, ce qui laisse la justice dans une grande incertitude. Les énonciations de ces formules, par exemple, se bornent à constater, en termes généraux, que les condamnés se conduisent bien. Ces mentions sont insuffisantes et n'offrent pas toutes les garanties nécessaires. » *Ibid.*

¹¹⁹⁹ Circulaire sous-secrétaire d'État à l'Intérieur aux préfets du 5 novembre 1879, CP, t. VIII, p. 49.

Au final, les circulaires du ministère de l'Intérieur dans les années 1860 reprennent à leur compte les réflexions déjà menées par la direction des affaires criminelles des grâces sur les critères qui doivent conduire à récompenser un détenu par une mesure de clémence. Toutefois, en intégrant explicitement au régime de la grâce collective, par le biais de ses circulaires, des critères qui demeuraient jusque-là cachés dans le secret des pratiques de l'administration du ministère de la Justice, le ministère de l'Intérieur rend visible une évolution majeure de la conception de l'amendement du détenu.

Dans la perspective de l'ordonnance du 6 février 1818, en effet, l'amendement du détenu est avant tout une question individuelle : c'est le condamné, assimilé au pécheur, qu'il s'agit d'abord de sauver en lui permettant de se racheter et, par conséquent, de se conduire correctement à l'avenir. Les avantages pour la société de cet amendement ne sont certes pas ignorés, mais ils ne sont, en quelque sorte, que la conséquence du retour au bien de l'individu délinquant. Tout au contraire, dans les critères qui sont ajoutés dans la pratique par les administrations de la Justice puis de l'Intérieur, la question de la réinsertion sociale du condamné ainsi que des garanties à trouver pour minimiser les dangers pour la société de son retour à la liberté prennent une place de plus en plus centrale. La bonne conduite en détention demeure bien entendu un critère central, mais il n'est pas unique : la focale semble se déplacer progressivement de la question purement morale de l'amendement individuel du condamné vers celle, peut-être plus vaste, de l'évaluation de sa dangerosité sociale et des garanties dont il faut s'entourer face à ce danger. Cette évolution est concomitante d'une montée, après 1819, d'une certaine suspicion à l'égard de l'amendement tel qu'il était conçu par les philanthropes des débuts de la Restauration : elle semble s'en détacher pour se rapprocher de réflexions plus contemporaines sur la réinsertion sociale et semblent démontrer que la réflexion développée par l'administration au cours des décennies de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818 a posé les premières pierres de ce qui est devenu, à l'heure actuelle, le droit de l'application des peines : fonction de la peine, dangerosité sociale du délinquant, possibilités de sa réinsertion.

Conclusion du chapitre 3

Au début de la décennie des années 1880, le régime des grâces collectives semble à peu près fixé, et ne se modifiera plus guère qu'à la marge, principalement dans les établissements pénitentiaires des colonies qui reçoivent des forçats transportés. Les règles élaborées entre la période de la Restauration et les débuts de la Troisième République continuent donc à s'appliquer jusqu'à la date du rattachement de l'administration pénitentiaire des prisons de l'Intérieur au ministère de la Justice en 1911.

La formation du régime spécifique des grâces collectives et leur identification comme un nouveau type de grâce sont deux processus concomitants. Cette évolution par rapport aux dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 se manifeste d'abord dans la modification de la date solennelle à laquelle les grâces sont accordées et l'extension de leur champ d'application. Elle conduit ensuite à préciser et à parfois modifier, suivant les époques, les compétences des différents départements ministériels, tout en révélant les tensions permanentes qui opposent les magistrats et l'administration du ministère de la Justice, d'un côté, et l'administration pénitentiaire de l'Intérieur et de la Marine de l'autre. Enfin, le régime des grâces collectives s'enrichit avec le temps de nombreuses règles et conditions. Il ne s'agit pas seulement d'encourager l'amendement, mais aussi de s'assurer que le condamné peut fournir toutes les garanties possibles d'un retour à la liberté sans risque pour la société.

La première et la plus importante de ces conditions, introduite en 1828, est celle du temps d'épreuve égal à la moitié de la peine. La seconde modification importante du régime des grâces collectives est la prise en compte de ce qu'on appellerait les possibilités de réinsertion du condamné. L'ordonnance du 6 février 1818, pénétrée de conceptions chrétiennes, voit le crime comme une faute morale et n'imagine pas d'autre voie, pour éviter la récidive, que la rédemption individuelle du délinquant. Le régime des grâces collectives, en revanche, inclut progressivement des critères familiaux et sociaux dont il doit être tenu compte pour accorder des réductions de peine ou des libérations anticipées : maintien des liens avec la famille, état des ressources, pécule accumulé. La mise en place de ces nouveaux critères ne semblent pas inspirée par les théories criminalistes qui attribuent la délinquance à des facteurs sociaux, mais plutôt par une réflexion pragmatique destinée à chercher les moyens les plus propices pour éviter la récidive. Une troisième modification tient à la prise en compte de facteurs liés à la gestion des prisons, comme par exemple la proportion des propositions par rapport à la population totale. Cette disposition permet en effet de s'assurer que les grâces seront également distribuées dans les différents établissements sans que l'un soit, proportionnellement, favorisé par rapport à un autre. Elle offre également un outil au gouvernement pour mener une politique pénale plus ou moins répressive.

L'étude du régime des grâces collectives montre que pour se voir accorder une réduction de peine par une grâce collective au XIX^e siècle, un détenu doit non seulement avoir une conduite irréprochable en détention, mais également avoir effectué la moitié de sa peine et pouvoir faire état de ses liens familiaux et de ses ressources à sa libération : il sera tenu compte également de la nature des faits, des traits de sa personnalité révélés par les éléments du dossier et de ses antécédents judiciaires. Tous ces éléments mis en place par le régime des grâces collectives au XIX^e siècle sont assez peu éloignés de ce qui se pratique encore de nos jours en matière de réduction de peine : sur le plan des principes, la grâce collective anticipe largement les formes contemporaines de l'application des peines.

Chapitre 4. La fonction pénitentiaire des grâces collectives

L'ordonnance du 6 février 1818 a assigné un objectif pénitentiaire et un caractère solennel aux grâces collectives. Leur régime s'est construit dans cette perspective : l'objectif pénitentiaire de l'ordonnance, encourager l'amendement du détenu, s'est enrichi, au fil du temps, avec la recherche des garanties qui permettent de récompenser le détenu sans danger pour la société. L'aspect solennel de l'ordonnance a également été développé au point de parfois contrarier l'objectif pénitentiaire, par exemple sous le Second Empire lors de la multiplication des occasions solennelles.

Ces contradictions ponctuelles entre l'objectif des grâces collectives et leur aspect solennel sont révélatrices d'un fait : le droit de grâce peut être réglementé dans ses formes, mais il est plus délicat de le limiter par son objet. Le chef de l'État peut toujours utiliser les grâces collectives pour satisfaire ses intérêts du moment. Outre les grâces collectives qu'il provoque à l'occasion de son mariage ou de la naissance du prince héritier, Napoléon III impose de modifier exceptionnellement leurs critères d'attribution à l'occasion de son voyage en Algérie en 1865¹²⁰⁰. Le droit de grâce est, par définition, extrêmement souple et peut servir à de multiples occasions. Il y a là une question de fond qui tient à la nature même de ce droit : il ne peut jamais être totalement borné sans porter atteinte à la souveraineté. Quel que soit l'objectif affiché par un dispositif qui crée des grâces particulières, rien ne peut empêcher qu'il en soit fait un autre usage que celui pour lequel il avait été pensé à l'origine. Deux de ces autres usages possibles des grâces collectives, liés à la gestion des prisons ou à la clémence politique, ont déjà été mis en évidence dans l'étude des premières applications de l'ordonnance. On ne saurait, cependant, s'en tenir là. Les motifs pour accorder des grâces sont en effet extrêmement divers, et chacun d'entre eux peut parfaitement sembler, à un moment donné, suffisamment légitime au gouvernement pour détourner partiellement les grâces collectives de leurs objectifs officiels : expérimenter de nouveaux dispositifs, dépénaliser de fait certaines infractions, harmoniser des législations dans des territoires récemment intégrés à la France, empêcher les iniquités posées par l'introduction de nouvelles règles, résoudre les difficultés lorsqu'une peine devient impossible à exécuter, etc.

Assigner à un type de grâces un objectif principal ou essentiel, comme le fait l'ordonnance du 6 février 1818, est donc une entreprise mise au défi permanent de la nature profondément flexible du droit de grâce. C'est à ce stade de la réflexion que la notion de « fonction pénitentiaire » se révèle précieuse. La notion de fonction pénitentiaire

¹²⁰⁰ NAPOLEON III, *Lettre sur la politique de la France en Algérie : adressée par l'Empereur au maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta, gouverneur général de l'Algérie*, Paris, Imprimerie Impériale, 1865, p. 40.

ne prend pas en compte que l'objectif explicite des grâces collectives, mais s'attache à définir le rôle effectivement rempli par la grâce collective au sein du système pénitentiaire, et la manière dont ce rôle répond aux exigences de ce système. La notion de « fonction pénitentiaire » permet de porter un jugement global non seulement sur les objectifs, mais aussi sur les usages ponctuels des grâces collectives.

Pour préciser le vocabulaire, rappelons que « l'objectif » des grâces collectives désigne le rôle qui leur est explicitement assigné par le préambule de l'ordonnance du 6 février 1818 : encourager et récompenser l'amendement du détenu. On peut considérer que les circulaires et instructions qui ont créé le régime des grâces collectives ont élargi cet objectif : il s'agit certes toujours d'encourager l'amendement du détenu, mais en s'entourant de toutes les garanties nécessaires pour ne pas mettre en danger la société. Là encore, ce but est explicitement assigné aux grâces collectives par les instructions et circulaires. L'aspect solennel des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818, quant à lui, est mis au service de l'objectif principal. Les grâces collectives ne servent pas d'abord à honorer un événement, comme c'est le cas lors des grâces d'un sacre ou d'un mariage : le préambule de l'ordonnance du 6 février 1818 présente leur date solennelle comme un symbole destiné à encourager les détenus à s'amender et donc comme un soutien à leur objectif pénitentiaire.

Le fait de créer des grâces régulières à laquelle sont assignées un objectif explicite n'est pas un cas courant. En tant qu'expression du pouvoir souverain, la grâce n'a le plus souvent pas à être justifiée : elle ne se voit donc en général pas explicitement assigner « d'objectif », et ses motifs ne sont pas toujours rendus publics. C'est la raison pour laquelle il est de préférable de parler des « usages » des grâces dans tous les cas où elles sont utilisées dans un sens déterminé sans que le motif de ces grâces soit nécessairement revendiqué. Le mobile de certaines grâces est même parfois difficilement avouable : l'usage de recommandations de personnes hautes placées en faveur de certains condamnés est courant au XIX^e siècle, et l'idée que certains détenus doivent leur grâce davantage à la faveur qu'à leur mérite transparait régulièrement dans les archives.

C'est au regard de ces usages divers et de la manière dont ils peuvent, ou non, entraver ses objectifs que l'on peut porter un jugement sur la grâce en tant que rouage du système pénitentiaire. Cerner la notion de fonction pénitentiaire de la grâce collective demande donc de rechercher, à travers une multiplicité de sources, qu'il s'agisse de statistiques, de témoignages ou d'archives, des informations pertinentes sur ces aspects multiples. Le recours aux statistiques judiciaires publiées par la Chancellerie pour la première fois en 1827¹²⁰¹ doit permettre de juger de l'effet produit par la grâce collective sur le plan quantitatif et d'établir le profil d'une grâce collective type (section 1). Comparer les grâces collectives aux autres grâces couramment accordées à des détenus à cette même période permet de répondre à deux questions essentielles pour apprécier leur place au sein

¹²⁰¹ Le premier volume, publié en 1827, compile les statistiques pour l'année 1825.

du système pénitentiaire : quels rôles les grâces collectives jouent-elles au-delà de leur rôle pénitentiaire, et les grâces collectives sont-elles les seules à avoir un rôle pénitentiaire ? (section 2). Enfin, relever, par les traces laissées dans les archives ou par des témoignages et des écrits de cette époque, la manière dont les différents acteurs conçoivent les grâces collectives et leur propre rôle en leur sein permet de savoir si ces différentes conceptions contribuent ou, au contraire, entravent la fonction pénitentiaire de la grâce collective (section 3).

Section 1. L'approche statistique de la grâce collective jusqu'en 1885 : un impact certain mais limité sur le système carcéral

Le recours aux statistiques produites au XIX^e siècle permet de cerner la fonction pénitentiaire de la grâce collective : l'effet produit par ces grâces est proportionnel au nombre de réductions de peine accordées. Pour jouer un rôle important et continu au sein du système pénitentiaire, le nombre de ces grâces ne doit pas être dérisoire. Cette étude prend pour limite supérieure l'année 1885, date à laquelle la loi sur la libération conditionnelle est votée : après, l'étude statistique de la grâce collective doit se faire en relation avec le développement de ce nouveau dispositif¹²⁰².

Le XIX^e siècle est celui de la statistique. Les États s'attachent à recueillir, dans de multiples domaines, des données chiffrées destinées à orienter la conduite de leur politique. Cette « gouvernance par les nombres »¹²⁰³ s'accompagne du développement d'un imaginaire technicien¹²⁰⁴ qui inspire, jusqu'à un certain point, les nouveaux principes du gouvernement¹²⁰⁵ : en matière judiciaire en particulier, la publication de statistiques à partir de 1827 influence profondément le débat public sur la question de l'efficacité des peines et de la nécessité de réformer les institutions de la justice répressive¹²⁰⁶.

La statistique judiciaire prend son essor en France avec la publication annuelle du *Compte général de l'administration de la justice criminelle en France*¹²⁰⁷. La collecte des données nécessaires à cette publication a débuté avec une circulaire adressée par Guerry de Champneuf¹²⁰⁸, alors directeur des affaires criminelles et des grâces, aux procureurs généraux le 5 janvier 1826¹²⁰⁹. Cette statistique de l'activité judiciaire s'enrichit au cours des années¹²¹⁰. La concomitance entre cette publication et la prise de conscience, par l'opinion publique, de l'importance de la récidive et de la nécessité de s'en prémunir a été

¹²⁰² Pour l'étude statistique de la période 1885-1911, voir *infra*, chapitre 8, p. 605 et s.

¹²⁰³ A. SUPLOT, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France 2012-2014*, Paris, Fayard, 2015.

¹²⁰⁴ « Cet imaginaire consiste à se représenter le gouvernement comme une technique de pouvoir, comme une machine dont le fonctionnement doit être indexé sur la connaissance de l'humain. » *Ibid.*, p. 27.

¹²⁰⁵ « C'est donc un double mouvement que décrit ce livre. En premier lieu, celui d'une quête d'un pouvoir impersonnel, dont le modèle serait une machine à gouverner et qui a abouti à la gouvernance par les nombres. En second lieu, celui du retour à l'allégeance personnelle comme réponse aux impasses de cette gouvernance. » *Ibid.*, p. 24.

¹²⁰⁶ La manière dont la statistique construit un objet de connaissance sociale qui, à la fois, « existe bien » tout en n'étant qu'une « convention » est analysée par le sociologue Alain Desrosières. A. DESROSIÈRES, *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La découverte, 1993.

¹²⁰⁷ Abrégé, pour la suite de ce chapitre, en *Compte général* dans le corps du texte et en CGJC dans les notes.

¹²⁰⁸ Sur Guerry de Champneuf, voir *supra*, p. 275 et s., et *infra*, chapitre 5, p. 416.

¹²⁰⁹ B. AUBUSSON DE CAVARLAY, « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte (France, XIX^e - XX^e siècles) », *Histoire et mesure*, vol. n° XXII-2, 5 décembre 2007, p. 39-73. M. PERROT, « Premières mesures des faits sociaux. Les débuts de la statistique criminelle en France », in : M. PERROT, *Les ombres de l'histoire*, Paris, Éditions Flammarion, 2001, p. 257-270.

¹²¹⁰ B. AUBUSSON DE CAVARLAY, « De la statistique criminelle apparente à la statistique judiciaire cachée », *Déviance et société*, vol. 22, n° 2, 1998, p. 155-180.

largement soulignée, à tel point que cette « obsession de la récidive »¹²¹¹ alimente la peur grandissante des classes possédantes pour les « classes dangereuses »¹²¹².

Les statistiques publiées dans le *Compte général* sont, pour les grâces comme pour ce qui a trait à l'activité des juridictions pénales au XIX^e siècle, une source de premier ordre. Ce n'est cependant qu'à partir de l'année 1837 que le *Compte général* publie un tableau qui recense les grâces collectives accordées lors de l'anniversaire de l'avènement du roi¹²¹³. Par la suite, les grâces collectives sont systématiquement répertoriées, ce qui permet de suivre l'évolution de leur nombre et de certaines de leurs caractéristiques. Cependant, cette publication du ministère de la Justice ne répertorie que les grâces collectives accordées par le chef de l'État sur proposition du ministre de la Justice : à partir de 1852, les grâces qui sont accordées à des condamnés de la justice militaire ou maritime sur proposition du ministre de la Guerre ou de celui de la Marine ne sont plus comptabilisées. Le *Compte général* est une source importante mais qui n'est pas absolument complète. De même, les grâces individuelles ne sont pas répertoriées sauf durant une courte période entre 1873 et 1877. Outre le nombre de grâces proposées et accordées ou refusées par établissements pénitentiaires, les tableaux présentent un résumé des infractions commises par les détenus qui ont participé à la clémence royale ainsi que la nature des peines qu'ils subissaient.

Le *Compte général* est une source à manier avec précaution en raison du choix des unités de compte¹²¹⁴. Il a été souligné à quel point il est difficile, à partir d'une recension de l'activité judiciaire, de mesurer un taux de criminalité général¹²¹⁵. La recension du nombre des mesures de grâces, qui, contrairement à de nombreuses statistiques qui nécessitent d'envoyer des questionnaires détaillés aux parquets généraux, peut se faire directement auprès du bureau des grâces, pourrait laisser penser que le risque d'erreur est minimisé, mais cela n'est pas certain. Le tableau des grâces collectives pour l'année 1861 présente ainsi des anomalies dans les calculs qui peuvent laisser planer un doute sur la fiabilité des données qui sont présentées chaque année¹²¹⁶.

¹²¹¹ « Or, les comptes généraux de l'administration de la justice criminelle sont publiés, à partir de 1826, et bientôt, directeurs de prison, hommes politiques, opinion publique, constatent que rien n'y fait. Délinquance et récidive augmentent. » B. SCHNAPPER, « La récidive, une obsession créatrice au XIX^e siècle », XXI^e Congrès de l'Association Française de Criminologie : le récidivisme, Paris, Presses universitaires de France, 1983, p. 35.

¹²¹² L. CHEVALIER, *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Paris, Plon, 1958.

¹²¹³ Le fait que la grâce soit un droit souverain réservé à la personne du roi a semble-t-il conduit, dans un premier temps, à ne pas intégrer les grâces dans le *Compte général*. Publier des statistiques sur les grâces semblerait soumettre l'exercice de cette prérogative souveraine à une forme de contrôle, ou en tous cas d'appréciation par le public. Cependant, le caractère administratif des grâces collectives est en même temps devenu, avec le temps, de plus en plus évident, et c'est ce qui finalement justifie une telle publication. Le rapport de 1838 résume la raison qui a conduit à ce que la grâce collective soit finalement intégrée aux statistiques annuelles : « C'est bien là un libre exercice de la prérogative constitutionnelle de Votre Majesté ; mais comme, dans cette circonstance, elle a subordonné ces décisions gracieuses à une présentation administrative, faite d'après de certaines règles, j'ai cru devoir publier, cette année comme l'année dernière, le résultat du travail des grâces. » Rapport au roi, CGJC 1838, p. XLI-XLII.

¹²¹⁴ B. AUBUSSON DE CAVARLAY, « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte (France, XIX^e-XX^e siècles) », art.cit.

¹²¹⁵ B. AUBUSSON DE CAVARLAY, « De la statistique criminelle apparente à la statistique judiciaire cachée », art. cit.

¹²¹⁶ À titre d'exemple, le tableau qui présente les statistiques de l'année 1863 indique ainsi que 52 grâces entières et 137 commutations ou réductions de peine ont été accordées cette année-là dans les bagnes, mais ne compte que 130 dans la colonne « total » correspondant à toutes les grâces des bagnes. CGJC, 1863, tableau CLI, p. 282.

Les *Statistiques des prisons et établissements pénitentiaires*¹²¹⁷, publiées par l'administration pénitentiaire à partir de 1852, fournissent un complément utile au *Compte général*. Après 1872, les *Statistiques des prisons* comprennent des tableaux concernant les grâces accordées aux détenus tant sur recours individuel que sur proposition de l'administration, c'est-à-dire dans le cadre de la procédure des grâces collectives. Les *Statistiques des prisons*, qui ne concernent que les prisons de l'Intérieur, ne répertorient pas les mêmes grâces collectives que celles du *Compte général*. Elles ne comprennent pas les grâces collectives accordées aux forçats transportés, mais en revanche comptabilisent celles des condamnés militaires détenus dans les prisons civiles¹²¹⁸. Même en tenant compte de ces différences, certaines incohérences entre les deux sources peuvent apparaître, comme en 1883¹²¹⁹, conduisant là encore à considérer les données publiées dans ces deux séries statistiques avec prudence.

Ces statistiques ont été publiées dans le but d'alimenter la réflexion sur le système judiciaire et, en l'occurrence, sur l'exercice régulier de la grâce. Le rapport au roi signé du garde des Sceaux pour présenter les statistiques de l'année 1837 rappelle l'objet précis des grâces collectives :

*Il est certain que les mesures d'indulgence que vous prenez alors, sire, ne sont pas spontanées, et dictées seulement par la miséricorde ; votre majesté, en engageant, pour ainsi dire, son droit de grâce, a voulu aider l'action de la réforme.*¹²²⁰

La publication des statistiques est donc utile pour « réfléchir sur la part que l'exercice du droit de grâce doit prendre dans l'œuvre de la régénération des prisonniers »¹²²¹. Pourtant, les statistiques des grâces passent globalement inaperçues. Les rapports annuels présentés au roi dans le *Compte général* sont le plus souvent succincts¹²²². Il est vrai que multiplier les commentaires pourrait donner l'impression de porter une appréciation sur la manière dont le souverain exerce le droit de grâce, ce qui pourrait passer pour une atteinte à son autorité. La même pudeur qui a conduit à n'intégrer les grâces collectives dans les statistiques que tardivement conduit donc sans doute à éviter de porter une appréciation trop explicite sur le nombre ou la proportion de celles-ci. Malgré tout l'intérêt qu'il y aurait à voir les contemporains commenter les différentes

¹²¹⁷ Titre abrégé en *Statistiques des prisons* dans le corps du texte et SPEP dans les notes.

¹²¹⁸ Il y a une différence entre le total des grâces collectives accordées dans les maisons centrales dans les deux séries statistiques qui tient au fait que les grâces militaires sont comptabilisées dans l'une et pas dans l'autre.

¹²¹⁹ Pour l'année 1883, le nombre de grâces collectives dans les maisons centrales répertorié dans les *Statistique des prisons* est inférieur à celui du *Compte général*. Or, si on comprend que ce nombre puisse être supérieur, en raison des grâces militaires répertoriées dans les *Statistiques des prisons* et pas dans le *Compte général*, il n'y a aucune explication pour qu'il soit inférieur, et il ne peut donc s'agir que d'une erreur de décompte dans l'une ou l'autre publication.

¹²²⁰ Rapport au roi, CGJC 1837, p. XXXV-XXXVI.

¹²²¹ *Ibid.*

¹²²² Il est ainsi frappant de voir le rapport pour l'année 1838 calculer les proportions de propositions et de grâces accordées pour les bagnes, mais sans commenter le résultat de ce calcul. Rapport au roi, CGJC 1838, p. XLI-XLII.

statistiques concernant les grâces, il faut bien reconnaître que ceux-ci ne s'en sont, pour l'essentiel, que très peu préoccupés¹²²³.

Malgré ces réserves, les statistiques publiées chaque année aident à décrire la fonction des grâces collectives au sein du système pénitentiaire en permettant de situer numériquement les grâces collectives par rapport au nombre de détenus, aux grâces individuelles et aux propositions formulées par l'administration pénitentiaire (§1). Les statistiques permettent également d'esquisser une grâce collective type qui correspond bien à sa fonction pénitentiaire : une mesure partielle en faveur d'une longue peine (§2).

§1. Situer les grâces collectives par rapport aux statistiques de la population détenue, des grâces individuelles et des propositions de grâces de l'administration pénitentiaire

Le nombre des grâces collectives accordées chaque année est un indicateur important de la fonction effectivement remplie par la grâce collective au sein du système pénitentiaire. Si ces grâces s'avèrent au final très peu nombreuses, elles ne pourront pas peser de manière significative et tous les effets potentiellement attendus, qu'il s'agisse d'encourager à l'amendement ou d'aider à maintenir la discipline dans les prisons, risquent d'être limités. Or, les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818 ont révélé que le nombre de grâces accordées n'était que de quelques centaines à chaque fois. Qu'en est-il dans les années suivantes ?

Les tableaux du *Compte général de la justice criminelle en France* et des *Statistiques des prisons* permettent de multiplier les informations sur les grâces collectives accordées jusqu'en 1885. La première information concerne la progression du nombre de grâces collectives (A). Il est aussi possible de comparer ce nombre à celui des grâces individuelles et à celui des propositions de grâces afin de mieux apprécier l'effet de ces grâces sur le monde pénitentiaire (B).

A. La progression du nombre des grâces collectives jusqu'en 1885

Une première constatation s'impose : les grâces collectives accordées chaque année augmentent de manière continue tout au long de la période considérée (1), même si on peut observer d'importantes variations annuelles, surtout avant 1860 (2).

¹²²³ Cette réserve ne se limite pas aux rapports du *Compte général*, mais semble s'étendre aussi aux différents commentateurs. Ainsi, ces statistiques ne servent guère à alimenter la réflexion sur la grâce dans le débat pénitentiaire.

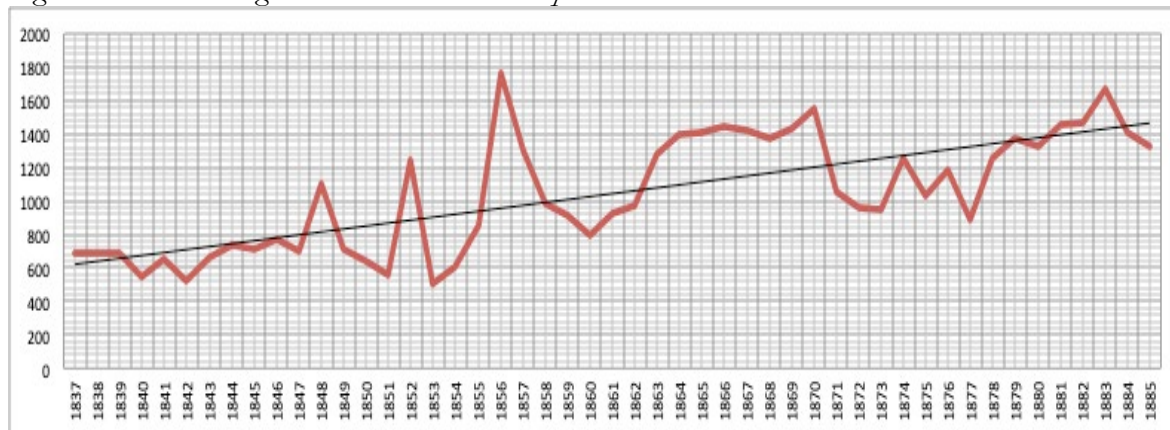
1. Une augmentation continue tout au long de la période

Le nombre de grâces collectives accordées chaque année croît régulièrement en nombre absolu (a) : mais, fait plus significatif encore, il augmente également en pourcentage relativement à la population carcérale surtout si on isole, au sein de celle-ci, les condamnés réellement susceptibles de bénéficier d'une mesure de clémence (b).

a. L'augmentation en nombre absolu

Selon le *Compte général*, entre 1837 et 1885, soit en 48 ans, 51 152 mesures de clémence sont accordées suivant les modalités de l'ordonnance du 6 février 1818, soit une moyenne de 1044 par an. Ce nombre ne comprend que les grâces proposées par le garde des Sceaux, et exclut donc, à partir de 1852, les grâces des condamnés des tribunaux militaires et maritimes¹²²⁴. De plus, le *Compte général*, s'il intègre parfaitement les grâces collectives supplémentaires accordées en 1852 et en 1856, reste muet sur certaines autres¹²²⁵. Malgré cette légère sous-évaluation du nombre de grâces accordées après 1852, l'évolution du nombre des grâces collectives est très nette, et va dans le sens d'une hausse continue (figure 1).

Figure 1. Nombre de grâces collectives accordées par années entre 1837 et 1885



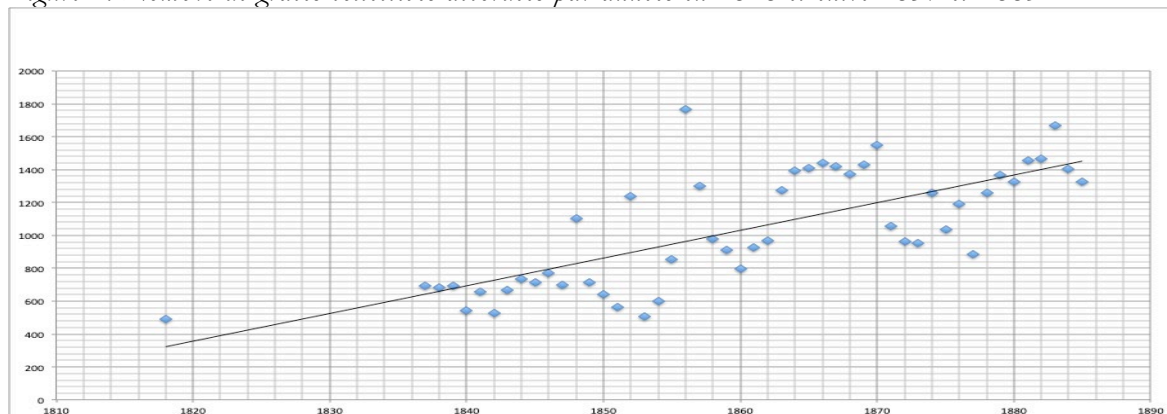
Source : CGJC 1837-1885. La courbe de tendance est de pente 2,5 (base 100 en 1837) et de coefficient R2 égal à 0,52.

¹²²⁴ Le nombre des grâces militaires peut être estimé, pour les détenus en maison centrale et entre 1872 et 1885, par la comparaison entre le *Compte général* et les *Statistiques des prisons*. Sur cette période, le nombre de grâces collectives répertoriées dans les maisons centrales par les *Statistiques* est supérieur de 7,9 % en moyenne par rapport à celui du *Compte*. Ce pourcentage est assez proche d'une proportion comprise entre 5 et 10 % de grâces militaires accordées chaque année parmi les grâces collectives. On peut donc supposer qu'à partir de 1852, il faudrait augmenter le nombre des grâces collectives indiqué par le *Compte général* dans une proportion analogue.

¹²²⁵ Des grâces collectives supplémentaires ont été accordées le 1^{er} mai 1841 : or, le rapport pour l'année 1841 n'en fait pas mention. Rapport au roi, CGJC 1841, p. XXXI.

La modélisation de l'évolution du nombre de grâces par une fonction affine donne une pente ascendante de 2,5 par an (en ramenant le nombre de grâce initial de 1837 à une « base 100 »¹²²⁶). Il est vrai que des variations importantes sont observées certaines années (1848, 1852, 1856-57, 1871-1873), et que l'augmentation constatée n'est pas linéaire, ce qui explique que le coefficient R2 de la courbe de tendance soit égal à 0,52¹²²⁷. Néanmoins, l'accroissement au cours de la période est incontestable et jamais la tendance ne s'inverse véritablement. Les moyennes par périodes correspondants aux différents régimes qui se succèdent en France mettent également en évidence cette évolution : on passe de 671 grâces collectives en moyenne par an sous la monarchie de Juillet à 1241 par an sous la III^e République.

Figure 2. Nombre de grâces collectives accordées par années en 1818 et entre 1837 et 1885



Sources : CGJC 1837-1885, Archives nationales pour l'année 1818. La courbe, qui est la même que celle tracée sur le graphique 1, est de coefficient R2 égal à 0,55.

En 1818, pour la première application de l'ordonnance, seules 490 grâces avaient été accordées alors qu'elles sont au nombre de 694 en 1837, première année où les statistiques sont publiées. La prolongation de la fonction affine résultant de la modélisation des données entre 1837 et 1885 ne semble pas démentie par cette donnée unique puisqu'on constate visuellement sur le graphique qu'il existe un écart assez faible entre le nombre de grâce accordées en 1818 et la droite ainsi tracée (figure 2). On sait par ailleurs que, sauf peut-être en 1825, des grâces collectives ont bien été accordées chaque année entre 1818 et 1837¹²²⁸. On peut supposer que l'augmentation constante du nombre de grâces collectives ne commence pas en 1837, mais dès les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818.

¹²²⁶ Ce pourcentage est calculé pour donner une idée de la pente de la courbe non en valeur absolue (la pente en valeur absolue est de 17,5), mais en proportion : si le nombre de grâces accordées avait été de 100 au départ, la pente aurait été de 2,5. Ce taux calculé par rapport à une « base 100 » fixée en 1837 permet de comparer la pente de la fonction affine de l'évolution quantitative des grâces accordées à la pente de la fonction affine d'une autre évolution quantitative, en l'occurrence celle de la population détenue, dont le nombre de départ est différent.

¹²²⁷ Le coefficient R2, qui va de 0 à 1, mesure la distance du nuage de point avec la courbe de tendance et donc la capacité de celle-ci à représenter fidèlement une évolution.

¹²²⁸ Voir supra, chapitre 3, note 730 p. 211.

L'augmentation du nombre absolu des grâces collectives accordées ne signifie pas nécessairement un recours accru à ce dispositif, si cette évolution ne fait que suivre celle de la population carcérale : pour apprécier véritablement la place des grâces collectives dans le système pénitentiaire, il convient donc de rapporter ce nombre à celui de la population incarcérée.

b. L'augmentation en nombre relatif à celui de la population détenue

Rapporter le nombre de grâces accordées chaque année au nombre total de détenus pose cependant une série de problèmes d'ordre méthodologique. Tout d'abord, le nombre de détenus ne s'apprécie pas qu'en terme de stock, mais également de flux : cela est particulièrement vrai pour les courtes peines, celles qui durent moins d'un an. De plus, si le *Compte général* donne bien le nombre de détenus dans les bagnes et les maisons centrales, il ne précise pas celui des condamnés détenus dans les établissements rassemblés dans la catégorie des « Autres prisons ». Ce chiffre est indiqué seulement, dans la catégorie des « Prisons départementales », dans les *Statistiques des prisons* publiées à partir de 1852. La pratique, cependant, tend à montrer qu'à l'exception de la période qui s'étend de 1873 à 1876, et durant laquelle des grâces trimestrielles ont été accordées¹²²⁹, les peines inférieures à trois mois sont exclues de fait des grâces collectives, car, outre le fait qu'elles peuvent s'exécuter en dehors de la date où les grâces sont accordées, elles ne laissent pas le temps d'apprécier l'évolution de la conduite du détenu. Or, le nombre d'individus condamnés à plus de trois mois de prison et détenus dans les prisons départementales n'est indiqué dans les *Statistiques des prisons* qu'à partir de 1873¹²³⁰. Entre 1873 et 1885, ce nombre¹²³¹, égal à environ 30 % du nombre total de détenus des prisons départementales, peut donc être calculé précisément¹²³². Une extrapolation de ce pourcentage, appliqué sur la totalité de la période comprise entre 1837 et 1885, permet d'obtenir une approximation de la population condamnée détenue susceptible d'obtenir une grâce, en additionnant les effectifs des bagnes et des maisons centrales donnés par le *Compte général* et 30 % des

¹²²⁹ D. LAMOTTE, « Les grâces collectives en France au XIX^e siècle. L'exemple des grâces trimestrielles (1873-1876) », Mémoire de master en droit dactyl., Université Paris II, 2014.

¹²³⁰ Avant cette date, le tableau présentant les détenus classés par catégories dans chaque prison départementale décompte dans un même ensemble tous les condamnés à une peine inférieure à un an de prison. Il est donc déjà possible de distinguer ces condamnés des prévenus et accusés, ou encore des individus détenus pour d'autres raisons telles que les mineurs détenus par voie de correction paternelle ou les prisonniers pour dettes envers l'État : mais il n'est pas possible de savoir lesquels, parmi eux, subissent une peine supérieure à un an de prison.

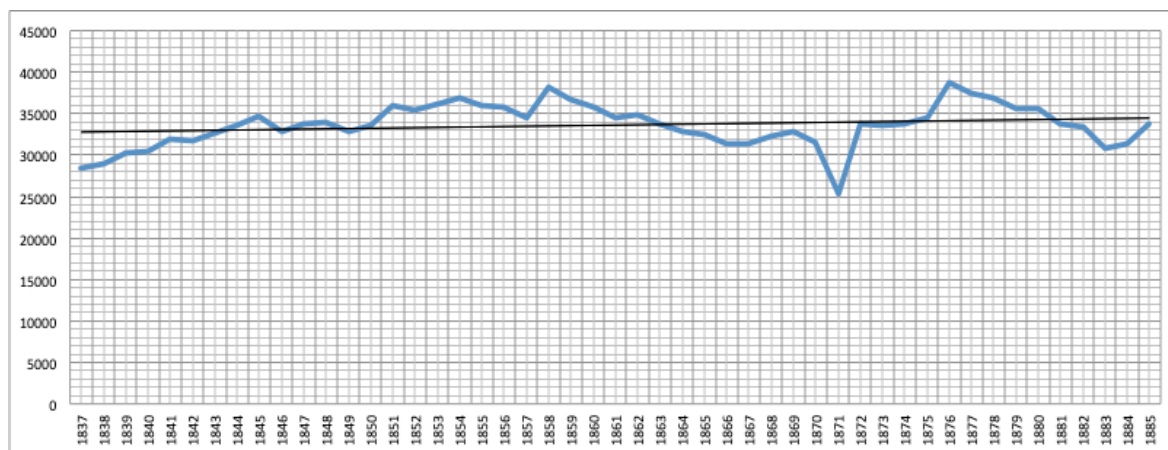
¹²³¹ Il s'obtient en additionnant les chiffres de deux sous-ensembles du « Tableau de la répartition de l'effectif au 31 décembre suivant la situation légale » : celui des « condamnés à l'emprisonnement correctionnel à plus de trois mois jusqu'à cinq ans » et celui des condamnés « pour plus d'un an autorisés exceptionnellement à subir leur peine » dans les prisons départementales. Cette dernière catégorie comprend les condamnés qui, pour une raison ou une autre (souvent médicale, mais parfois de faveur), n'ont pas été transférés dans une maison centrale après que leur condamnation soit devenue définitive et alors que leur peine supérieure à un an aurait dû les y conduire.

¹²³² Entre 1873 et 1885, le nombre des condamnés de cette catégorie s'élève, en moyenne, à 7 146 individus, soit 29,6 % de la population totale des prisons départementales : ce pourcentage varie entre 23,8 %, au plus bas, en 1883 et 33,7 %, au plus haut, en 1876. Il est donc relativement stable sur cette période de douze années.

effectifs des prisons départementales¹²³³. Dans la mesure où le nombre des grâces accordées dans les « Autres prisons » est limité par rapport aux grâces accordées dans les bagnes et dans les maisons centrales, le pourcentage qui sera indiqué sera au total une approximation acceptable de la réalité.

En moyenne, entre 1837 et 1885, environ 3,1 % des condamnés détenus qui pourraient en bénéficier sont l'objet d'une mesure de grâce collective. Cela signifie qu'un peu moins de 97 % de détenus n'en obtiennent pas. Sachant qu'un même détenu méritant peut bénéficier de grâces successives durant son incarcération, il s'en déduit que l'immense majorité des détenus ne bénéficient d'aucune réduction durant l'exécution de leur peine et sont soit libérés à la fin de leur temps, soit meurent en détention.

Figure 3. Nombre de détenus condamnés à une peine supérieure à trois mois de détention entre 1837 et 1885.



Source : CDJG 1837-1885, SPET, Statistiques de la France. La courbe de tendance est de pente 0,1 (base 100 en 1837) et de coefficient R2 égal à 0,04.

Qu'en est-il de l'évolution de ce pourcentage au cours de la période ? Le nombre des grâces collectives augmente régulièrement, en nombre absolu, entre 1837 et 1885. Il en va de même de leur nombre relatif à la population détenue. Le nombre total de détenu, en effet, s'il connaît certes des variations importantes entre 1837 et 1885¹²³⁴, n'est pas en augmentation constante sur la période. La figure 3 montre que la population détenue condamnée à une peine de trois mois de prison et plus, que nous avons défini comme étant celle qui était susceptible d'être comprise dans une grâce collective, demeure à un niveau proche de sa moyenne, environ 33 600 individus, durant toute la période. La courbe de tendance, calculée sur une base 100 en 1837, connaît une pente ascendante de 0,1, soit

¹²³³ Si les *Statistiques des prisons* ne sont publiées par le ministère de l'Intérieur qu'à partir de 1852, le nombre des détenus dans les prisons départementales peut être retrouvé dans les *Statistiques de la France* publiées par le Ministère des travaux publics, de l'agriculture et du commerce à partir de 1835. J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, op. cit., p. 265.

¹²³⁴ J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, op. cit., p. 273.

une quasi stabilité sur la période, et bien inférieur au 2,5 de la pente de la fonction affine du nombre de grâces accordées.

On peut également calculer l'évolution du taux des grâces collectives par rapport à la population détenue susceptible de recevoir une grâce suivant les différents régimes : on compte, pour la monarchie de Juillet : 2,13% ; pour la seconde République : 2,42% ; pour le Second Empire : 3,32% ; pour la Troisième République : 3,66%. L'augmentation n'est certes pas spectaculaire mais elle est constante et permet de conclure que l'augmentation des grâces collectives est attestée en nombre absolu comme relatif.

Malgré une augmentation constante, ce pourcentage est globalement peu élevé, puisqu'il culmine à 3,66 % de la population incarcérée susceptible de recevoir une grâce à la fin de la période. Cet état de fait correspond à la volonté constante d'une Chancellerie attentive à ne pas accorder un nombre excessif de grâces. Cela ne signifie cependant pas que le but pénitentiaire recherché par le dispositif des grâces collectives, à savoir l'exemplarité de la récompense, est nécessairement manqué. Un taux moyen de 3% des détenus récompensés peut suffire pour entretenir l'espoir, pour une frange significative de la population détenue, d'obtenir un jour une faveur. Un exemple plus concret peut aider à se représenter ce rôle d'exemplarité. Durant l'année 1856, qui est une année faste pour les grâces collectives, sur 1680 détenus dans la maison centrale de Fontevault, 143 grâces sont accordées, comprenant 85 grâces entières et 58 réductions ou commutations. La même année, au bagne de Brest, sur 1656 bagnards, 120 grâces sont accordées avec 58 grâces entières et 62 commutations ou réductions de peine. Comme on le voit à travers ces exemples, les taux observés entre 1837 et 1885 indiquent une proportion suffisante de grâces pour que, dans chaque établissement, les détenus sachent que certains d'entre eux seront effectivement récompensés. La fonction pénitentiaire de la grâce collective n'est donc pas contrariée par le faible volume des grâces accordées chaque année car ce nombre, même réduit, demeure significatif, et est en augmentation constante.

2. Les variations annuelles

La figure 1 permet de visualiser l'évolution du nombre de grâces collectives accordées au cours du temps. Au-delà d'une augmentation générale tout au long de la période, on peut relever d'importantes variations annuelles du nombre des grâces et des propositions entre 1837 et 1885. Schématiquement, deux périodes semblent s'opposer : tout d'abord, une période qui s'étend jusqu'aux alentours de 1860, marquée par une augmentation du nombre de grâces annuelle assez lente mais comprenant trois pics très marqués en 1848, 1852 et 1856-1857. À partir de 1860, les pics annuels semblent disparaître. Les grâces collectives connaissent une forte augmentation au début des années 1860 puis, après une phase de plateau, une baisse très marquée en 1871. Elles reprennent ensuite leur augmentation pour retrouver les niveaux de la fin des années 1860 malgré

deux légers pics à la baisse en 1877 et 1884-1885. Les variations de la première période apparaissent liées aux occasions solennelles particulières et aux changements de régime (a) avant une augmentation plus régulière après 1860 (b).

a. Des variations liées aux changements de régime et aux occasions solennelles particulières avant 1860

Les trois premiers pics, très nettement marqués, sont explicables par le caractère solennel de la grâce collective. Les deux premiers correspondent à un changement de régime et, par conséquent, de la date à laquelle les grâces sont rendues. En 1848, la date des grâces est modifiée pour correspondre au jour de la première réunion de l'Assemblée Nationale. Le nombre important des grâces accordées cette année-là pourrait être lié à la première célébration de cette nouvelle journée symbolique qui permet ainsi de marquer l'installation d'un nouveau régime par une libéralité. Le rapport du ministre de la Justice au président de la République publié dans le *Compte général* de 1848 souligne l'augmentation des grâces accordées, mais sans en expliciter la cause¹²³⁵. En 1852, en revanche, le rapport indique clairement que c'est par la volonté du nouveau souverain et en raison de la célébration de son avènement que le nombre des grâces a été augmenté¹²³⁶. En 1856, année faste pour les grâces collectives puisqu'elles ont été accordées en trois occasions¹²³⁷, le rapport se contente à nouveau de signaler l'augmentation sans en expliciter la cause, à vrai dire évidente¹²³⁸. Il aurait été intéressant de disposer des données pour les années comprises entre 1818 et 1837 pour voir si les années de changement de la date solennelle, et en particulier 1830, marquent également une augmentation du nombre des grâces collectives.

Les variations constatées dans le nombre des grâces collectives avant 1860 corroborent ce que l'on a pu constater dans l'étude de leur régime : à l'occasion, le caractère solennel des grâces collectives vient en perturber la fonction pénitentiaire. Toutefois, et c'est là le point important, cet aspect, notable au début de la période considérée, s'atténue considérablement par la suite.

¹²³⁵ « À l'occasion de la proclamation de la République par l'Assemblée nationale, il a été accordé des grâces ou commutations de peine, en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818, à 200 détenus des bagnes, 673 détenus des maisons centrales et 229 détenus des prisons départementales ; ensemble, 1102 condamnés ; 566 ont obtenu grâces entières et 536 une commutation ou réduction de peine. Il n'avait été accordé que 700 grâces ou commutations de peine en 1847 en exécution de cette même ordonnance. » Rapport au président de la République, CGJC, 1848, p. p. XLIX-L.

¹²³⁶ « Son avènement au trône a été pour Votre Majesté l'occasion de signaler Sa clémence ; Elle a voulu que de nombreuses grâces fussent accordées aux condamnés qui subissaient leur peine dans nos bagnes et nos prisons. » Rapport à l'Empereur, CGJC 1852, p. XXVII.

¹²³⁷ Voir supra, chapitre 3, p. 212 et s.

¹²³⁸ « Ainsi, 1,769 condamnés ont été, en 1856, l'objet de la clémence impériale. Ce chiffre ne s'était élevé qu'à 852 en 1855, à 600 en 1854 et à 505 en 1853. » Rapport à l'Empereur, CGJC 1856, p. XXXV.

b. Une augmentation plus régulière à partir des années 1860

Après 1860 les pics disparaissent, et une phase d'augmentation assez importante du nombre de grâces collectives entre 1859-1860 et 1861 est suivie d'une phase de plateau élevé jusque vers 1870. Cette augmentation des années 1860 à 1865 a été relevée par les rapports des années 1860, 1861 et 1863. Surtout, le rapport de 1863 apporte une explication qui ne relève pas, cette fois, de la volonté libérale du souverain, mais bien de la réussite de l'encouragement des condamnés à l'amendement. Ce succès, toutefois, n'est attribué qu'aux seuls forçats transportés à Cayenne :

*L'accroissement de ces chiffres tient en grande partie au progrès de la moralité dans la classe des condamnés transportés à Cayenne. L'administration en présente chaque année un plus grand nombre qui ont acquis des titres incontestables à la faveur de Votre Majesté, en consacrant l'énergie de leur caractère à des travaux réellement dignes d'intérêt. Tout annonce une amélioration croissante dans cette situation, qui fait déjà le plus grand honneur au département de la Marine. Ses efforts persévérants ont été couronnés d'un éclatant succès.*¹²³⁹

Cette explication ne correspond toutefois pas aux chiffres avancés dans les tableaux qui sont publiés après le rapport. Il apparaît en effet que l'augmentation des grâces accordées dans le début des années 1860 ne sont pas liés seulement à celles des bagnes, mais aussi à celles des autres types d'établissements pénitentiaires¹²⁴⁰. L'explication, quoique limitée et destinée, peut-être, à mettre en avant le succès supposé de la loi sur la transportation de 1854, illustre cependant le fait que l'augmentation des grâces dans la seconde moitié du Second Empire est attribuée à des raisons pénitentiaires. Au cours de cette période du Second Empire, désignée par les historiens comme la phase de « l'Empire libéral »¹²⁴¹, la grâce collective semble entrée définitivement dans les mœurs.

En 1871, le nombre des grâces collectives accordées connaît une chute importante. L'occupation d'une partie du territoire par l'armée allemande, la perte de la souveraineté du gouvernement sur le territoire de la ville de Paris durant l'insurrection de la Commune de Paris et les difficultés de la correspondance entre le gouvernement provisoire et les provinces expliquent que le nombre de propositions se soit effondré, suivi, dans des proportions moindres, par celui des grâces accordées. Les grâces collectives ne retrouvent progressivement le niveau qu'elles avaient atteint dans la seconde moitié du Second Empire qu'au début des années 1880, alors que les propositions sont remontées plus

¹²³⁹ Rapport à l'Empereur, CGJC 1863, p. XX-XXI.

¹²⁴⁰ Sur la répartition des grâces par type d'établissement, voir le point suivant.

¹²⁴¹ T. ZELDIN, *Emile Ollivier and the Liberal Empire of Napoleon III*, Oxford, Hassell Street Press, 1963 ; E. ANCEAU, *L'Empire libéral*, Paris, Éditions SPM, 2017, t. II.

rapidement dans la seconde moitié de la décennie 1870 suite aux instructions envoyées par le ministre de l'Intérieur aux préfets¹²⁴².

Un épisode de baisse est assez nettement marqué au cours de l'année 1877, mais le rapport au président de la République publié dans le *Compte général* de l'année 1877 n'avance pas d'explication particulière à ce phénomène¹²⁴³. En tout état de cause, les dates solennelles semblent avoir moins d'influence que par le passé puisque l'adoption de la date du 14 juillet à partir de 1880 n'entraîne pas un pic du nombre des grâces collectives comme en 1848 et en 1852. Entre la monarchie de Juillet et le milieu du Second Empire, la dimension solennelle des grâces collectives a pu épisodiquement supplanter sa fonction pénitentiaire : les statistiques montrent que cette parenthèse à la fin des années 1860.

B. Grâces individuelles et propositions de grâces : éléments de comparaison statistique.

L'évolution du nombre des grâces accordées au cours de la période qui s'étend de 1837 à 1885 n'est pas la seule information pertinente que les tableaux du *Compte général* et ceux des *Statistiques de prisons* permettent de dégager. Ces tableaux recensent aussi le nombre de grâces accordées à des condamnés détenus, ainsi, chaque année, que le nombre de propositions de grâces formulées par l'administration des prisons et des bagnes. Il est par conséquent possible de détailler l'évolution du nombre des grâces collectives par rapport à celui des grâces individuelles, ce qui permet de juger de l'importance numérique de la grâce collective au sein de la grâce en général (1). Il est aussi possible de quantifier en moyenne la proportion de grâces proposées par l'administration et rejetées par le ministère de la Justice, objet d'un contentieux incessant entre les différents ministères (2).

1. Grâces collectives et grâces individuelles

Le nombre des grâces collectives accordées chaque année n'est pas le seul indicateur de la fonction remplie par la grâce collective au sein du système pénitentiaire : il faut également pouvoir le rapporter au nombre autres grâces accordées aux détenus pendant la même période. Si les grâces collectives ne représentent qu'une fraction infime des grâces accordées aux détenus en général, cela peut laisser supposer que la fonction des grâces collectives dans le système pénitentiaire reste négligeable par rapport aux grâces individuelles.

Les *Statistiques des prisons* fournissent les données des grâces individuelles et collectives accordées aux prisonniers, mais seulement en ce qui concerne les maisons

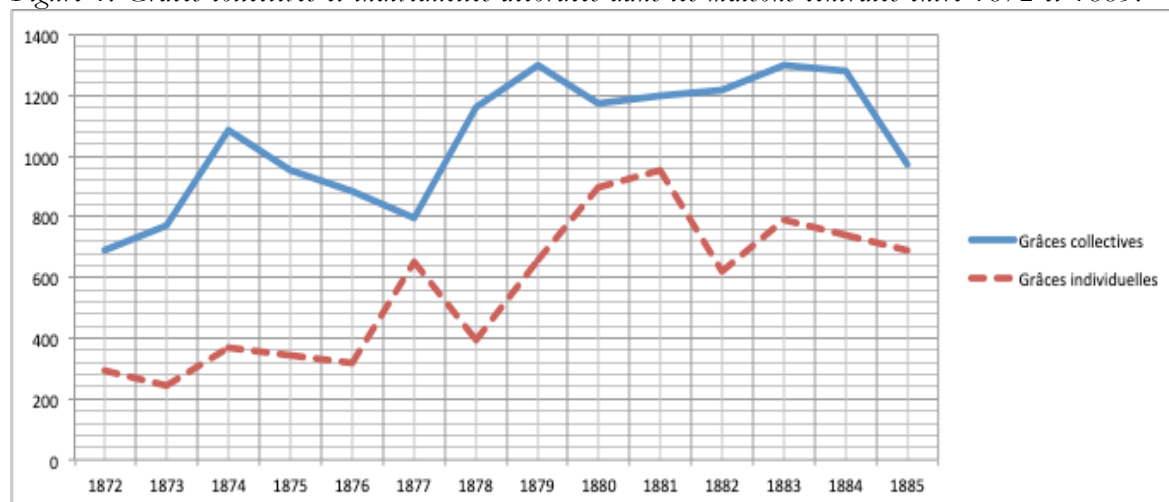
¹²⁴² Voir supra, chapitre 3, p. 298 et s.

¹²⁴³ Rapport au président de la République, CGJC 1877, p. XXIX-XXX.

centrales et pour la période 1872-1885. Le *Compte général*, de son côté, intègre les statistiques des grâces individuelles durant quatre années, entre 1873 et 1877, mais il s'agit bien des grâces individuelles accordées pour tous les types de peine. Durant ces cinq années, il est accordé trois fois plus de mesures de grâces individuelles, tous types confondus, que de grâces collectives. Les premières s'élèvent à 15 488 pour un total de 5 321 pour les secondes¹²⁴⁴. La grâce collective, représentant environ un quart des grâces accordées, est loin d'être un mode d'attribution de la grâce négligeable. Ces totaux cachent cependant de fortes variations annuelles, puisque par exemple en 1877 les grâces individuelles sont environ quatre fois plus nombreuses que les grâces collectives pour des raisons probablement conjoncturelles¹²⁴⁵. Il est difficile de savoir si cette proportion se retrouve à d'autres périodes que dans les débuts de la Troisième République.

Toutefois, le rapport entre les grâces collectives et le nombre total de grâces individuelles n'est guère significatif, puisque ces grâces individuelles sont, pour un grand nombre d'entre elles, accordées à des condamnés à une peine d'amende. La place de la grâce collective doit se juger par rapport aux grâces individuelles accordées à des prisonniers au cours de l'exécution de leur peine. Les *Statistiques des prisons* fournissent les données des grâces individuelles et collectives accordées aux prisonniers, mais seulement en ce qui concerne les maisons centrales et pour la période 1872-1885.

Figure 4. Grâces collectives et individuelles accordées dans les maisons centrales entre 1872 et 1885.



Source : Statistiques des prisons, 1872-1885.

Pour les maisons centrales situées sur le territoire de la France métropolitaine, hors colonies et Algérie, le nombre de mesures de grâces collectives entre 1872 et 1885 s'élève

¹²⁴⁴ CGJC, 1873 à 1877.

¹²⁴⁵ Ainsi, en 1877, de nombreuses remises partielles d'amendes sont-elles accordées pour des infractions liées à la loi sur la conscription des chevaux votée en 1874. CGJC, 1877, p. 204-205. Sur cette loi dont l'interprétation était controversée, voir G.-A. THUBE, *De la Conscription des chevaux (loi du 1er août 1874)*, Paris, A. Durand et Pedone-Lauriel, 1877.

à 14790 pour 7969 sur recours individuel. Cette proportion connaît des variations annuelles importantes, comme le montre la figure 4 avec en particulier un resserrement assez net au cours de l'année 1877. Dans tous les cas cependant, la comparaison entre les deux courbes montre que grâce collective demeure numériquement plus importante que la grâce individuelle du prisonnier.

Il est sans doute difficile d'affirmer que la proportion constatée dans les maisons centrales entre 1872 et 1885, de l'ordre, donc, d'environ deux grâces collectives pour une grâce individuelle, se retrouverait exactement identique pour les autres périodes et les autres types d'établissements pénitentiaires, en particulier les bagnes. Cependant, au moins pour cette période, la grâce collective est numériquement plus importante que la grâce individuelle parmi les condamnés dont la peine de détention est en cours d'exécution.

2. Rapport entre grâces proposées et grâces attribuées

Il pourrait sembler logique qu'un dispositif juridique qui assume une fonction pénitentiaire soit entre les mains des autorités pénitentiaires : or, précisément, ce n'est pas le cas de la grâce, et cela, sans conteste, en entrave en partie la fonction pénitentiaire. Cette question est également une des causes de la friction permanente entre les administrations des prisons et des bagnes et celle de la Justice. Le rapport à l'Empereur du *Compte général* pour l'année 1860 reprend, à cet égard, la justification traditionnelle de la Chancellerie qui distingue critères des propositions et critères des grâces¹²⁴⁶. On peut évaluer à environ 75 800 le nombre total des propositions de grâces qui ont été formulées en faveur des détenus des différents types d'établissement pénitentiaire entre 1837 et 1885, à mettre en rapport avec les près de 51 000 grâces accordées durant la même période¹²⁴⁷. Autrement dit, globalement, le ministère de la Justice a approuvé deux propositions de l'administration sur trois, et en a rejeté une. Même si la proportion de rejet peut encore paraître élevée, elle est bien moindre que ce qui a été observé dans les toutes premières années de l'exécution de l'ordonnance du 6 février 1818¹²⁴⁸, et montre que les deux administrations ont su s'adapter pour qu'une majorité des mesures de clémence proposées par les directions des prisons soient acceptées. Les pourcentages entre les différents types d'établissement ne montrent pas de différence notable, si ce n'est une légère meilleure acceptation des propositions pour les bagnes que pour les prisons dépendant du ministère de l'Intérieur : en effet, en moyenne sur la période, le pourcentage de grâces accordées par rapport au

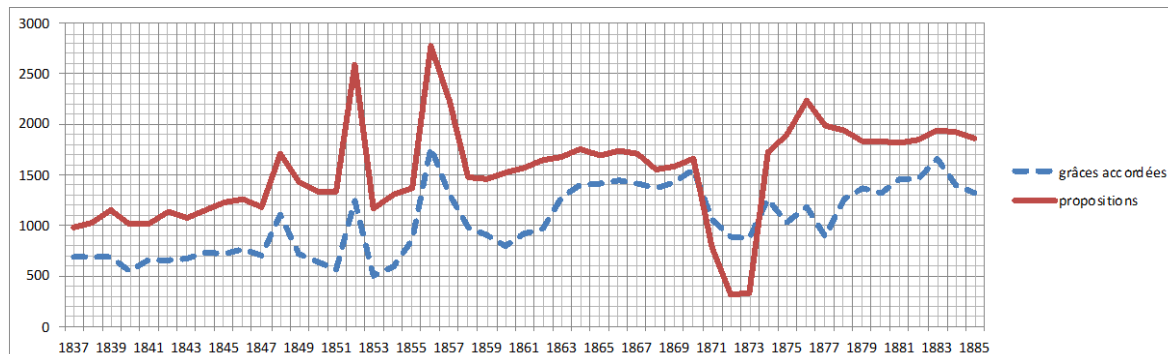
¹²⁴⁶ « Les grâces ou commutations ne sont accordées, chaque année, qu'à une partie des condamnés présentés par l'administration, parce qu'il doit être tenu compte de l'opinion des magistrats qui sont toujours consultés, et qui, eux, ont égard aux antécédents des condamnés proposés et aux circonstances qui accompagnaient les crimes et délits qui ont motivé les condamnations, tandis que l'administration ne s'occupe que de la conduite des condamnés pendant leur détention. » Rapport à l'Empereur, CGJC 1860, p. LXXXIII-LXXXIV.

¹²⁴⁷ La faculté pour les procureurs généraux de proposer de leur propre initiative des détenus pour les grâces collectives, affirmée dans les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818, semble tomber en désuétude à partir du Second Empire.

¹²⁴⁸ En 1818, sur 1764 propositions de grâces, seules 490 avaient été acceptées.

nombre des propositions est de 72 % pour les bagnes, 67 % pour les maisons centrales et 63 % pour les autres prisons.

Figure 5. Évolution comparée des propositions de grâces collectives et des grâces accordées de 1837 à 1885.



Source : CGJC, 1837-1885.

Le plus important, cependant, est de constater que le pourcentage de propositions acceptées ou rejetées varie assez peu avec le temps : à partir de 1837, les variations des grâces accordées et des propositions suivent des évolutions similaires, repérables sur la figure 5 lors des pics d'attribution des grâces collectives de 1848, 1851 et 1856-1857. Trois années montrent une inversion des courbes, entre 1871 et 1873, lorsque les grâces accordées sont supérieures en nombre aux propositions de grâce. La désorganisation liée aux événements de cette période, avec la chute du régime, l'insurrection de la Commune et l'occupation d'une partie du territoire par l'armée prussienne n'a en effet pas permis à tous les administrateurs des prisons de transmettre leurs listes. En dehors de ces années particulières, le pourcentage de propositions de grâces acceptées ou rejetées demeure dans des valeurs assez comparables, entre 50 % et 80 %, et on ne peut relever de tendance générale sur la période dans le sens d'une augmentation ou d'une réduction de ce pourcentage.

Les statistiques, ici, ne font que confirmer ce que l'on a vu lors de l'étude du régime, en montrant que la rigueur du ministère de la Justice dans le rejet d'un nombre important de propositions de l'administration des prisons et des bagnes ne se dément pas. Ces chiffres confirment ce que l'étude des archives a déjà amplement démontré : loin de se conformer au modèle proposé par La Rochefoucauld-Liancourt, où les propositions des administrateurs des prisons sont systématiquement confirmées par l'autorité détentrice du droit de grâce, la direction des affaires criminelles et des grâces rejette beaucoup des propositions faites par l'administration des prisons et affecte ainsi en partie la fonction pénitentiaire de la grâce collective.

Au-delà de leur nombre et du rapport avec les grâces individuelles et les propositions de grâces, les statistiques apportent plusieurs informations capitales qui permettent de tracer les contours d'une grâce collective type.

§2. Une mesure partielle en faveur d'une longue peine : une grâce collective type appropriée à sa fonction pénitentiaire.

Le fait de dégager une grâce type permet de mieux caractériser la fonction pénitentiaire de la grâce collective. Si, en effet, cette grâce collective type devait révéler une forme de biais dans le choix des détenus qu'elle récompense, que ce soit en raison du genre du condamné ou de l'infraction à l'origine de la condamnation, cela affecterait la fonction pénitentiaire en montrant une sur ou une sous-représentation de certains types de condamnés en raison de critères qui ne sont pas liés à la question de l'exécution de la peine.

Parmi les multiples entrées que comptent les tableaux publiés dans le *Compte général* se trouvent des informations assez détaillées concernant le type d'établissement où sont détenus les condamnés graciés, le caractère partiel ou entier de la mesure de grâce, le genre de la personne condamnée ou encore le type d'infraction à l'origine de la condamnation. L'étude de ces critères permet d'établir que le profil type d'une mesure de grâce collective consiste en une réduction partielle en faveur d'une longue peine : autrement dit, une mesure destinée à récompenser progressivement des détenus incarcérés pour une longue période, et qui, par conséquent, paraît appropriée à la fonction pénitentiaire de la grâce collective puisqu'il s'agit d'exciter par des récompenses successives un amendement progressif des condamnés.

Pour établir ce profil type, la ventilation des mesures de grâces par le type d'établissement pénitentiaire – bagne, maison centrale ou prison départementale – et l'évolution du nombre de grâces partielles par rapport au nombre de grâces entières montrent que la grâce collective est le plus souvent une mesure partielle en faveur d'une longue peine (A). D'autres critères, en revanche, comme le genre des condamnés ou la nature des infractions qui ont conduit à leur condamnation, ne révèlent pas de différence entre l'attribution des grâces et la distribution des condamnés dans la population détenue, ce qui montre que ces critères ne sont pas pertinents pour établir une grâce collective type (B).

A. Le profil d'une grâce collective type

Deux critères paraissent particulièrement pertinents pour établir le profil d'une grâce collective type : le premier concerne le type d'établissement pénitentiaire, qui est lié

lui-même à la nature de la peine de détention exécutée (1), et le second est celui du caractère partiel de la mesure de grâce (2).

1. La prédominance des grâces pour les longues peines

La répartition entre les différents types d'établissement pénitentiaire montre un clair déséquilibre entre les bagnes et les maisons centrales, d'un côté, et la catégorie des « Autres prisons » de l'autre. Les bagnes et les maisons centrales rassemblent les détenus condamnés aux peines les plus longues : la peine des travaux forcés est au minimum de cinq ans¹²⁴⁹ et les instructions prescrivent que les détenus condamnés à une peine de détention de plus d'un an soient transférés dans les maisons centrales. Les « Autres prisons » sont constituées principalement des prisons départementales qui, outre les prévenus qui ne sont pas concernés par les grâces, enferment les condamnés à des peines inférieures ou égales à un an. La distinction par type d'établissement pénitentiaire recoupe donc une distinction par longueur de la peine.

La différence du nombre de grâces accordées par type d'établissements pénitentiaires est particulièrement marquée en nombre relatif à la population totale détenue : pour la période qui s'étend de 1837 à 1885, la moyenne des grâces collectives accordées par rapport au nombre de détenus est respectivement de 2,9 % dans les bagnes, 3,7 % dans les maisons centrales et 1,76 % pour la catégorie des « autres prisons »¹²⁵⁰. Les raisons de cette sous-représentation relative des prisons départementales sont connues : le temps de l'exécution des courtes peines n'est pas toujours compatible avec une mesure de clémence accordée une seule fois par an à date fixe¹²⁵¹. La pratique, cependant, d'accorder des grâces pour les courtes peines en dehors de la date officielle des grâces collectives est attestée à certaines époques. Le rapport à l'Empereur de 1865 affirme, concernant les condamnés des petites prisons, que « si cette dernière classe paraît moins favorisée, c'est que, pour les peines de moins d'un an d'emprisonnement, je n'attends pas jusqu'au 15 août pour soumettre à l'agrément de Votre Majesté les mesures gracieuses qui peuvent être méritées. »¹²⁵².

La figure 6 illustre l'évolution du nombre de grâces collectives en fonction des établissements pénitentiaires. Cette évolution est similaire pour les trois types d'établissements sur l'ensemble de la période, à l'exception de la catégorie des « Autres

¹²⁴⁹ P. PONCELA, *Droit de la peine*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, p. 99.

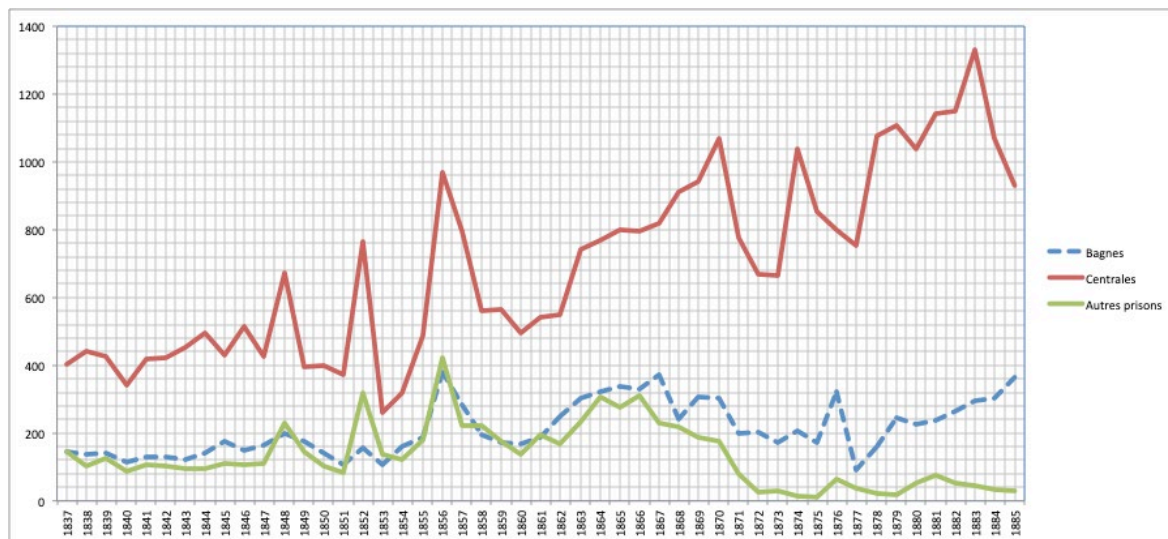
¹²⁵⁰ Il s'agit à nouveau d'un pourcentage calculé par rapport à la population détenue condamnée à plus de trois mois de prison.

¹²⁵¹ C'est la raison pour laquelle des grâces trimestrielles seront expérimentées entre 1873 et 1876. Voir D. LAMOTTE, « Les grâces collectives en France au XIX^e siècle : l'exemple des grâces trimestrielles (1873-1876) », *op. cit.*. Par ailleurs, le rapport à l'Empereur de 1865 laisse entendre que les grâces concernant les détenus des petites prisons pourraient être accordées en dehors de la date du 15 août : « Si cette dernière classe paraît moins favorisée, c'est que, pour les peines de moins d'un an d'emprisonnement, je n'attends pas jusqu'au 15 août pour soumettre à l'agrément de Votre Majesté les mesures gracieuses qui peuvent être méritées. » Rapport à l'Empereur, CGJC 1865, p. XLV-XLVI.

¹²⁵² Rapport à l'Empereur, CGJC 1865, p. XLV-XLVI.

prisons » qui, à partir de la décennie 1870, se trouve fortement réduite par rapport aux deux autres.

Figure 6. Nombre de grâces accordées par types d'établissement pénitentiaire entre 1837 et 1885



Source : CDJC

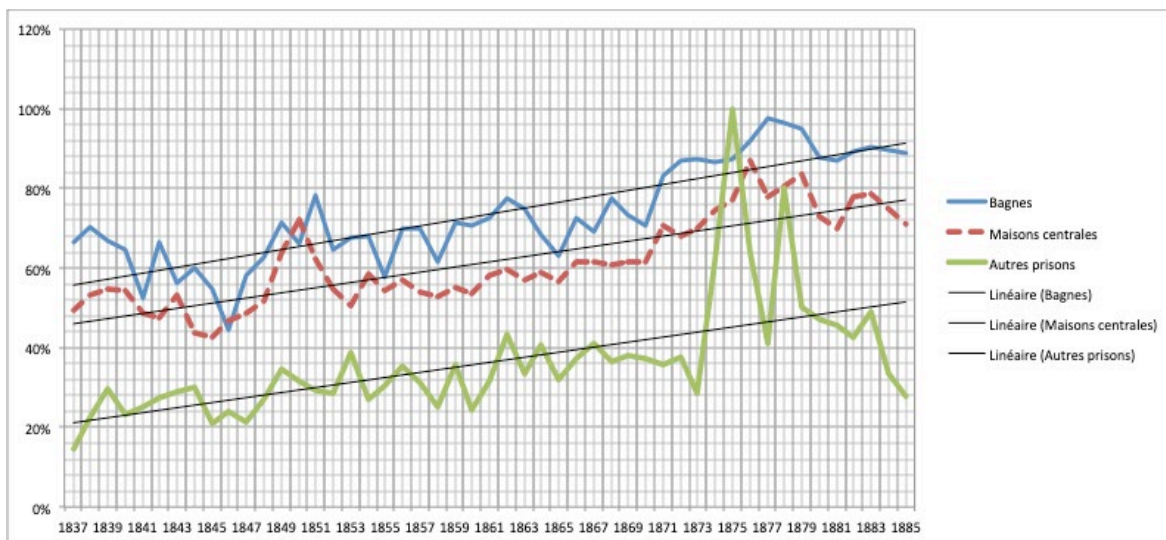
À partir de 1873 en effet, l'instauration des grâces trimestrielles vient prendre le relais des grâces collectives dans les prisons départementales, en ce qui concerne au moins les condamnés non récidivistes à qui elles sont réservées. Il est donc explicable que le nombre des grâces collectives dans ces prisons diminue. En 1876, la suppression des grâces trimestrielles n'entraîne cependant pas une remontée du nombre des grâces collectives. L'évolution dans les années 1870 vient ainsi parachever ce qui était déjà, pour des raisons matérielles, une tendance profonde de l'application de la grâce collective : la surreprésentation des condamnés à de longues peines de détention incarcérés dans les bagnes et les maisons centrales.

2. La prédominance des grâces partielles

Le second point est l'évolution des grâces par types de mesure de clémence : commutation, remise partielle ou grâce entière. Pour rappel, la commutation substitue à la peine prononcée lors du jugement une peine d'une autre nature et d'une moindre gravité. La grâce entière dispense de l'exécution de la totalité de la peine et la grâce partielle de l'exécution d'une partie de celle-ci. Les grâces collectives sont par nature des grâces partielles puisque, intervenant en cours de détention, elles supposent toujours qu'une partie de la peine a déjà été exécutée. Cependant, dans le vocabulaire employé dans les statistiques du ministère de la Justice au moins jusqu'en 1875, les grâces qui entraînent la remise du reste de la peine sont qualifiées de « grâces totales », alors que celle qui se

limitent à une réduction du temps de détention sans entraîner la libération du détenu sont considérées comme des mesures partielles, de même d'ailleurs que les commutations. Ce vocabulaire est imprécis, puisqu'il qualifie de « totales » des grâces qui n'entraînent pas la remise entière de la peine prononcée lors du jugement de condamnation. Il peut également paraître trompeur, puisqu'une grâce « totale », par exemple la remise des six derniers mois de la peine qui reste à subir, peut être inférieure, en temps, à une mesure partielle, par exemple la remise d'un an sur les deux années qui restent à exécuter. Malgré ses défauts, ce vocabulaire possède un grand avantage : il établit une distinction liée à la fonction pénitentiaire de la grâce. Ce n'est en effet pas la même chose, d'un point de vue pénitentiaire, que d'accorder une mesure qui conduit à la libération immédiate du détenu et une autre qui se contente de rapprocher la date de la libération. Seul le premier type de mesure permet de lutter immédiatement contre la surpopulation carcérale : c'est la raison pour laquelle la commission réunie sous le premier Empire pour juger des grâces à accorder dans les prisons surpeuplées de Hollande avaient exclues les mesures partielles. Une mesure partielle, à l'inverse, paraît mieux à même de répondre à l'objectif pénitentiaire assigné à la grâce collective, à savoir encourager l'amendement en diminuant le risque pour la société puisqu'il n'y a pas de retour immédiat du condamné au sein de celle-ci.

Figure 7. Nombre de grâces partielles et commutations accordées en pourcentage du nombre total des grâces collectives suivant le type d'établissement pénitentiaire.



Source : CDJC. Les courbes de tendances ont respectivement une pente est un coefficient R2 égaux à 0,0074 et 0,70 pour les bagnes, 0,0065 et 0,69 pour les maisons centrales et 0,0063 et 0,37 pour les autres prisons.

La figure 7 résume l'évolution du nombre de « grâces totales » par rapport aux grâces partielles dans les différents types d'établissements pénitentiaires. Les longues peines, celles qui sont exécutées dans les bagnes et les maisons centrales, connaissent un pourcentage de grâces partielles et de commutations supérieur aux détenus qui subissent

de courtes peines. Cette différence se traduit par des moyennes très différentes : ainsi, sur la période qui s'étend de 1837 à 1885, les grâces entières représentent 26,4 % de la totalité des grâces accordées dans les bagnes, 38,5 % dans les maisons centrales et 63,7 % dans les autres prisons.

Le principal enseignement de la figure 7 réside dans l'évolution de ces pourcentages : les courbes de tendance pour les trois types d'établissements sont remarquablement parallèles, avec des pentes d'une valeur proche¹²⁵³. Ces courbes de tendance montrent une progression régulière, en pourcentage, du nombre de grâces partielles et de commutations par rapport aux grâces entières. Dans les bagnes, les grâces partielles, qui représentent 60,1 % des grâces accordées en moyenne sous la monarchie de Juillet, atteignent un pourcentage de 89,7 % dans les débuts de la troisième république ; ce sont alors neuf grâces collectives sur dix qui sont soit une commutation, soit une remise partielle de la peine. Dans les maisons centrales, ces moyennes s'élèvent respectivement à 49,4% et 75,7 %. Autrement dit, les grâces partielles, déjà prépondérantes au début de la période, représentent une écrasante majorité des grâces collectives accordées à la fin de cette même période.

La correspondance entre les ministères révèle que, dans les bagnes au moins, la pratique des grâces partielles successives accordées aux mêmes forçats méritants est courante dès la monarchie de Juillet¹²⁵⁴. L'usage des grâces successives semble en effet, aux yeux de l'administration de l'Intérieur comme de celle de la Justice, permettre une meilleure régénération du condamné, en lui accordant, tout au long de sa détention, des mesures de clémence successives. En raison de son caractère annuel, la fonction pénitentiaire de la grâce collective ne joue pleinement qu'auprès de la catégorie des détenus qui demeure le plus longtemps en détention. Les tentatives pour étendre cette fonction pénitentiaire aux peines plus courtes, comme par exemple le fait d'accorder des grâces deux fois l'an, n'ont pas réussi à contrecarrer cette tendance. Étendre la grâce pénitentiaire aux courtes peines doit donc se faire par d'autres méthodes que la grâce collective proprement dite, comme, par exemple, avec les grâces trimestrielles entre 1873 et 1876¹²⁵⁵.

Après les catégories de détenus pertinentes pour établir une grâce collective type, il faut également examiner les catégories qui ne sont pas pertinentes parce que les grâces accordées sont proportionnées à la population détenue.

¹²⁵³ Le coefficient R2 des courbes de tendance pour les bagnes et les maisons centrales, autour de 0,7, montre que les variations annuelles sont assez faibles autour de la droite qui trace le mouvement général d'augmentation du pourcentage de grâces partielles. Il y a en revanche de fortes variations dans la courbe des « Autres prisons » dans les années 1875 à 1879. Cependant, la présentation sous forme de pourcentage fausse quelque peu l'interprétation de ces résultats. En effet, après 1870, les grâces collectives deviennent rares dans les prisons départementales : ainsi, les pourcentages des années 1875 et 1877 sont calculées sur un nombre total de grâces accordées égal à seulement 11 et 16, alors que pour ces mêmes années dans les bagnes et les maisons centrales les grâces accordées se comptent par centaines. Les grandes variations des années 1875 et 1877 sont donc sans doute peu significatives.

¹²⁵⁴ Par exemple : Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 21 mars 1838 (brouillon), AN, 20030558/17 (G21).

¹²⁵⁵ D. LAMOTTE, « Les grâces collectives en France au XIX^e siècle : l'exemple des grâces trimestrielles (1873-1876) », *op. cit.*

B. Les critères peu pertinents pour caractériser la grâce collective type

Les statistiques exposent chaque année le nombre de grâces collectives accordées suivant le sexe et suivant le type d'infraction ayant conduit à la condamnation. En rapportant ces données au nombre total de détenus suivant leur genre et suivant la nature de l'infraction pour laquelle ils ont été condamnés, et malgré les lacunes statistiques qui peuvent rendre parfois cette comparaison difficile, il est intéressant de constater que les grâces accordées à ces différentes catégories de détenus semblent être proportionnelles à leur représentation dans la population totale des prisons et des bagnes.

Une différence entre le nombre de détenus appartenant à une catégorie donnée et le nombre de grâces attribué à cette catégorie pourrait en effet signaler un emploi particulier de la grâce collective. Or, ni les femmes, ni certaines catégories d'infractions ne semblent sur ou sous-représentées dans les grâces collectives accordées chaque année. Il semble donc qu'il n'existe ni biais de genre (1), ni de catégorie d'infraction privilégiée (2) dans l'octroi des grâces collectives.

1. L'absence de biais de genre dans l'attribution des grâces collectives

La question du genre¹²⁵⁶, masculin ou féminin, des condamnés qui se voient compris dans les grâces collectives annuelles, doit être posée pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il a été relevé que la place des femmes en détention a longtemps été négligée, ce qui a conduit à leur invisibilisation dans les études consacrées à l'histoire pénitentiaire¹²⁵⁷. La seconde raison tient aux conceptions liées au genre dominantes au XIX^e siècle : reprenant la longue tradition de l'*imbecillitas sexus*¹²⁵⁸, issue du droit romain, l'idée que la responsabilité pénale peut être atténuée en raison du genre demeure vivace durant cette période¹²⁵⁹. Il s'y ajoute une autre considération qui tient à l'idée que la place d'une femme

¹²⁵⁶ Dans le vocabulaire contemporain, le « sexe » est une notion biologique alors que le « genre » est une notion sociale. Dans la conception du XIX^e siècle, les deux se recoupent totalement.

¹²⁵⁷ C. ROSTAING, « L'invisibilisation des femmes dans les recherches sur la prison », *Les Cahiers de Framespa*, [En ligne], 2017, n°25, <http://journals.openedition.org/framespa/4480> (consulté le 22 septembre 2023).

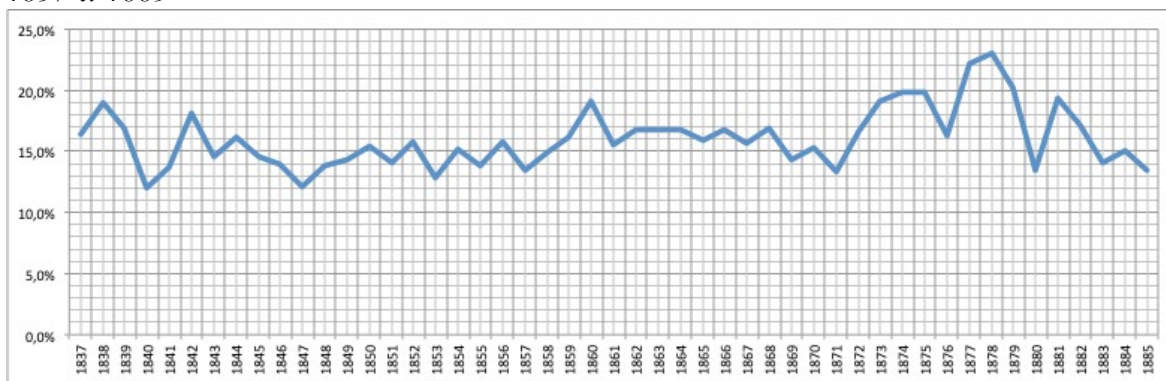
¹²⁵⁸ Sur la notion d'*imbecillitas sexus*, voir entre autre : A. LEBIGRE, « Imbecillitas sexus », *Histoire de la Justice*, vol. 5, 1992, p. 35-51 ; J.F. GARDNER, *Women in Roman law & society*, Bloomington, Indiana University Press, 1986 ; Y. THOMAS, « The Division of Sexes in Roman Law », in : P. SCHMITT PANTEL, G. DUBY, M. PERROT (dir.), *From Ancient Goddesses to Christian Saints*, Cambridge (Massachusetts) Londres, Harvard University Press 1992 (*A History of women in the West*, 1), p. 83-137 ; J. BEAUCHAMP, « Le vocabulaire de la faiblesse féminine dans les textes juridiques romains du II^e au VI^e siècle », *Revue historique de droit français et étranger*, vol. 54, 1976, p. 485-508 ; S. DIXON, « Infirmitas Sexus: Womanly Weakness in Roman Law », *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis / Revue d'Histoire du Droit / The Legal History Review*, vol. 52, n° 4, 1984, p. 343-371.

¹²⁵⁹ « Davantage centrées sur la famille et beaucoup moins engagées que les hommes dans la vie sociale et professionnelle, les femmes ne sont pas seulement moins poursuivies que les hommes pour faits délictueux ou criminels, elles sont aussi plus fréquemment acquittées. » J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, op. cit., p. 302. ; E.A. ALLEN, J. STEVEN BRYANT, « La justice pénale et les femmes, 1792-1811 », *Annales historiques de la Révolution française*, vol. 350, n° 1, 2007, p. 87-107 ; Christine BARD, Frédéric CHAUVAUD, M. PERROT, J.-G. PETIT (dir.), *Femmes et justice pénale. XIX^e - XX^e siècles*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002 ; C. DAUPHIN, *De la violence et des femmes*, Paris, Albin Michel, 1997 ; A. LEBIGRE, *La Justice*

n'est pas en prison¹²⁶⁰. Il existe donc des arguments, tant historiographique que de fond, pour considérer qu'il est important d'aborder, grâce aux tableaux statistiques du *Compte général*, la question du nombre des grâces accordées aux détenues afin de déterminer si le genre du condamné peut avoir une influence sur les mesures de clémence collective.

Dans un contexte où le taux d'incarcération féminin est très inférieur à celui des hommes, il est inévitable que les grâces accordées aux femmes soient t moins nombreuses. Les raisons de la faiblesse de l'incarcération des femmes sont multiples et il sortirait du cadre de cette étude d'en rechercher les causes¹²⁶¹. La question doit être évidemment abordée de manière relative, pour essayer de mettre en évidence, toutes choses égales par ailleurs, une possible influence du genre sur le nombre des grâces accordées aux condamnés.

Figure 8. Pourcentage de grâces accordées aux femmes par rapport au nombre de grâces collectives entre 1837 et 1885



Source : CGJC

Entre 1837 et 1885, 42 877 grâces ont été accordées à des hommes et 8275 grâces à des femmes. Le pourcentage global sur la période 1837 - 1885 est donc de 16,2 %. La figure 8 montre que ce pourcentage connaît certes des oscillations et des variations suivant les années, mais sans qu'aucune tendance générale ne s'en dégage sur la période considérée, à l'exception d'une légère augmentation au cours des années 1870. Dans l'ensemble, le pourcentage de grâces accordées aux femmes demeure stable.

du roi. La vie judiciaire dans l'ancienne France, Paris, Albin Michel, 1988 ; M. PERROT, « Délinquance et système pénitentiaire en France au XIX^e siècle », art. cit. ; A. PORTEAU-BITKER, « Criminalité et délinquance féminine dans le droit pénal des XVIII^e et XIX^e siècles », *Revue historique de droit français et étranger*, 1980, p. 13-56 ; F. ROUQUET, D. VOLDMAN, « Violence, répression et différence de sexes, 1870-1962 bilan du séminaire », *Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent*, vol. 52, 1993, p. 19-23 ; A. VLAMYNCK, « La délinquance au féminin : crimes et répression dans le Nord (1880-1913) », *Revue du Nord*, vol. 63, n° 250, 1981, p. 675-702.

¹²⁶⁰ « La femme n'est pas seulement un être physiquement et moralement plus faible que l'homme ; elle est l'âme du foyer domestique ; c'est elle qui allaite, soigne, élève, dirige ses jeunes enfants ; elle qui veille au chevet de ses vieux parents. Sa détention est en deuil, un irréparable malheur pour la famille entière qu'elle entoure de son affectueux dévouement. » A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *De l'amélioration de la loi criminelle en vue d'une justice plus prompte, plus efficace, plus généreuse et plus moralisante*, Paris, Cotillon, 1855, vol. 1, p. 455-456.

¹²⁶¹ Un colloque sur la justice pénale et la différence des sexes s'est tenu à l'université d'Angers du 17 au 19 mai 2001. Il semble cependant que les actes de ce colloque, pourtant annoncés chez Fayard par Michèle Perrot dans son ouvrage *Les ombres de l'histoire*, n'aient pas été publiés. M. PERROT, *Les ombres de l'histoire*, op. cit. ; « Justice pénale et différence des sexes (XIX^e - XX^e siècles) », *Revue d'histoire du XIX^e siècle. Société d'histoire de la révolution de 1848 et des révolutions du XIX^e siècle*, vol. 19, 1 décembre 1999.

La véritable question est de lier ce pourcentage de grâces aux taux d'incarcération féminine. Ce taux a été calculé à diverses périodes en recourant essentiellement aux statistiques pénitentiaires¹²⁶² : entre 1836 et 1843, par exemple, le taux d'incarcération féminine par rapport à la totalité de la population détenue, donc incluant aussi les bagnes où il n'y a que des hommes¹²⁶³, s'élève à 18 %¹²⁶⁴. Il y a une nette concordance entre le taux d'incarcération et le taux de grâces collectives : les femmes ne semblent ni favorisées ni défavorisées dans la manière dont les grâces sont accordées. À partir de 1850, les *Statistiques des prisons* permettent de calculer ces taux dans les maisons centrales et les maisons départementales. Entre 1850 et 1885, le taux de féminisation des maisons centrales et des prisons départementales régresse légèrement puisqu'il passe de 20% dans les deux types d'établissement à respectivement 13% et 15 %¹²⁶⁵. Ce fléchissement ne se retrouve pas dans l'évolution du taux des grâces collectives accordées aux femmes : on peut donc se demander si, après le frémissement des années 1870, le nombre relatif des grâces pour les femmes ne maintient pas sa progression. Toutefois, ce phénomène, difficile à caractériser car portant sur un nombre assez restreint de cas, ne trouve aucune explication particulière puisque les sources sont globalement muettes sur la question.

Au final, il semble étrange que la relative mansuétude envers les femmes¹²⁶⁶, liées aux préjugés de genre qui touchent une justice rendue exclusivement par des hommes, ne se retrouve pas dans les mesures de grâce qui sont, elles aussi, décidées par des hommes exclusivement. Il est possible, ici, de formuler une hypothèse. On sait que les propositions de grâces doivent respecter une proportion globale par rapport au nombre de la population détenue : or, cette proportion se calcule établissement par établissement. La proportion du nombre de femmes proposées pour les grâces sera donc mécaniquement la même que celle des hommes, puisque les femmes sont rassemblées, la plupart du temps, dans des établissements qui leur sont réservés¹²⁶⁷. Cette disposition purement administrative a peut-être ainsi pour effet d'empêcher que se retrouve au stade de la mesure de clémence le biais de genre que l'on trouve parfois à l'étape du jugement.

¹²⁶² Le pourcentage de femmes incarcérées rapporté à la population détenue est une baisse continue depuis deux siècles selon Michèle Perrot : la population carcérale était masculine à 65 % au début du XIX^e siècle, à 85 % vers 1900 et à 96 % vers l'an 2000. M. PERROT, *Les ombres de l'histoire*, op. cit., p. 18.

¹²⁶³ Les femmes condamnées aux fers effectuent le plus souvent leurs peines dans les maisons centrales et sont rarement transportées. La peine politique de la déportation, en revanche, est couramment appliquée aux femmes.

¹²⁶⁴ Jacques-Guy Petit tire ce chiffre des *Statistiques de la France* publiées par le ministère des Travaux publics. J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, op. cit., p. 303.

¹²⁶⁵ Ces taux sont calculés par rapport à la population détenue dans les maisons centrales et les prisons départementales, sans compter la population détenue dans les bagnes. Par rapport à la population totale détenue, ces pourcentages doivent donc être inférieurs de quelques points, et proches du taux de 16 % que nous avons calculé pour les propositions de grâces collectives accordées aux femmes. J. PAPAIL, *Contribution statistique à l'étude de la population pénale au XIX^e siècle (1852-1910)*, Paris, CNERP, 1981 (*Travaux et documents du Centre national d'études et de recherches pénitentiaires*, 5), p. 32.

¹²⁶⁶ Mansuétude relative qui ne s'applique pas à toutes les catégories d'infractions ni à tous les types de femmes. E.A. ALLEN, J. STEVEN BRYANT, « La justice pénale et les femmes, 1792-1811 », art. cit.

¹²⁶⁷ En 1852, par exemple, les femmes condamnées à la réclusion, aux travaux forcés ou à l'emprisonnement correctionnel pour une durée supérieure à un an sont détenues dans six maisons centrales spéciales : Cadillac, Clermont, Haguenau, Montpellier, Rennes, Vannes. *Statistiques des prisons*, rapport à l'empereur, 1852, p. XI.

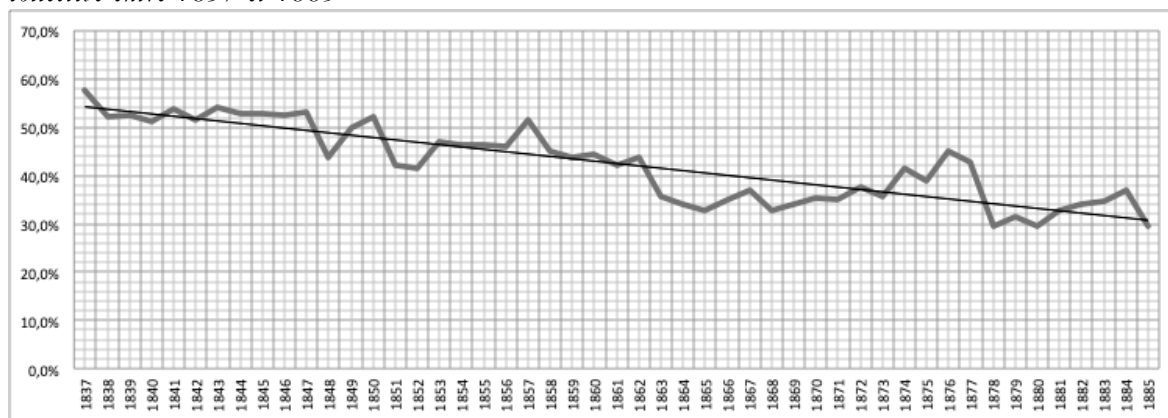
2. L'absence de catégorie d'infractions privilégiées dans l'attribution des grâces collectives

Tout comme pour le genre, la question se pose de savoir si certaines infractions ne sont pas plus fréquemment l'objet de clémence tandis que d'autres, au contraire, sont moins sujettes au pardon.

Les infractions pour lesquelles les femmes graciées ont été condamnées sont diverses mais révèlent bien entendu des spécificités, comme par exemple le crime d'infanticide, très largement féminin¹²⁶⁸, tandis que les viols et agressions sexuelles sont presque exclusivement masculins. Les autres types d'infractions, en revanche, concernent les deux sexes.

La répartition des grâces collectives en fonction de l'infraction ne révèle guère de décalage avec la répartition des condamnations elles-mêmes. La catégorie d'infraction largement majoritaire, pour les condamnations comme pour les grâces, est le vol simple ou qualifié. Cette catégorie représente plus de 50 % des motifs de condamnations des détenus pardonnés par une mesure de grâce collective à la fin des années 1830. La figure 9 montre que ce pourcentage connaît une lente régression au cours de la période considérée pour arriver à une moyenne d'environ 30 % au début des années 1880.

Figure 9. Pourcentage de condamnés pour vol simple ou qualifié parmi les bénéficiaires d'une grâce collective entre 1837 et 1885



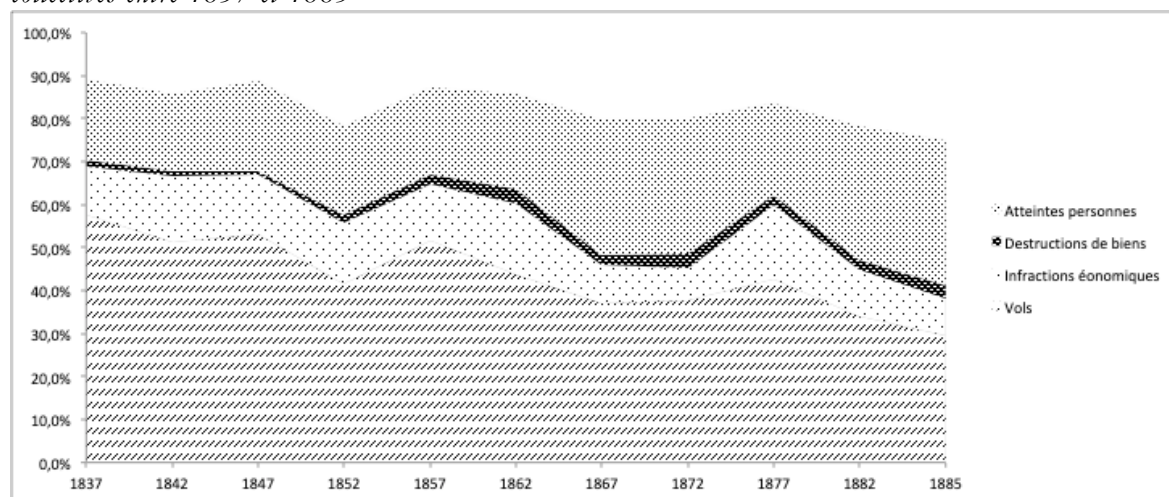
Source : CGJC. Courbe de tendance de pente -0,009 (base 100 en 1837) et de coefficient R2 égal à 0,75

Pour affiner l'étude de l'évolution des infractions pour lesquelles ont été condamnés les bénéficiaires de grâces collectives, il est souhaitable de rassembler les

¹²⁶⁸ R. LALOU, « L'infanticide devant les tribunaux français (1825-1910) », *Communications*, vol. 44, n° 1, 1986, p. 175-200 ; A. TILLIER, « L'infanticide face à la justice au XIX^e siècle : l'exemple de la Bretagne, 1825-1865 », in : Christine BARD, F. CHAUVAUD, M. PERROT, J.-G. PETIT (dir.), *Femmes et justice pénale. XIX^e - XX^e siècles, op. cit.*, p. 67-74.

incriminations, qui sont relativement détaillées dans le *Compte général*, en agrégats significatifs avant de les représenter sur la figure 10. Nous avons donc décidé de créer, en plus des vols criminels et délictuels, trois autres ensembles supplémentaires. L'agrégat des infractions économiques regroupe des crimes et délits tels que banqueroute, faux, escroquerie, abus de confiance, etc. Celui des destructions de biens comprend les incendies, destruction d'arbres ou de clôture, etc. Ces trois agrégats représentent les atteintes aux biens et à la propriété. Enfin, les atteintes à la personne forment un agrégat très large qui comprend les meurtres et assassinats, les infanticides, les empoisonnements, les viols et attentats à la pudeur, les coups et blessures (criminels ou délictuels), les menaces, etc. Les infractions restantes, enfin, forment un agrégat qui permet d'atteindre les 100 % et sont représentées par la partie laissée en blanc sur le schéma. Elles peuvent être assimilées essentiellement à des atteintes à la loi ou à l'État : vagabondage, bigamie, faux témoignage, rébellion, crimes et délits politiques¹²⁶⁹. La figure 10 représente donc l'évolution des grâces accordées suivant des infractions rassemblées en quatre agrégats : vols, destructions de biens, infractions économiques et atteintes aux personnes. Elle montre que le poids relatif des atteintes aux personnes augmente largement, en proportion, par rapport aux atteintes aux biens et plus particulièrement au vol.

Figure 10. Évolution des proportions des motifs de condamnation des individus compris dans les grâces collectives entre 1837 et 1885



Source : CGJC. Les agrégats ont été calculés par tranche de cinq années.

Cette évolution, cependant, doit être comparée autant que possible aux motifs de condamnation de la population détenue afin de déterminer si, dans les grâces collectives, une catégorie particulière de crime ou de délit est favorisée ou, au contraire, écartée. Pour cela, il faut pouvoir connaître la nature des infractions pour laquelle la population détenue

¹²⁶⁹ Pour des chiffres plus précis de la proportion des grâces accordées pour les seules infractions politiques, voir ce chapitre, note 1372, p. 369.

a été condamnée. Or, si le *Compte général* est extrêmement précis sur la nature des condamnations prononcées par les cours et les tribunaux au cours d'une année donnée, il ne nous apporte pas d'éléments pour connaître, cette même année, la répartition de la population détenue en fonction des motifs de la condamnation. Les grâces étant accordées plusieurs années après la date de la condamnation, il va de soi que le rapprochement entre les condamnations et les grâces de la même année ne sont pas pertinentes, surtout pour caractériser d'éventuelles évolutions.

Les *Statistiques des prisons*, en revanche, fournissent des éléments sur les motifs de condamnation de la population détenue à une date donnée, en général au premier janvier : il est alors possible d'effectuer une comparaison avec la répartition des infractions pour lesquelles ont été condamnés les individus graciés au moment de la date solennelle de l'annonce des grâces collectives. Les *Statistiques des prisons* ne concernent que les prisons de l'Intérieur et ne commencent que vers 1850. Le rapport pour l'année 1855¹²⁷⁰ donne en moyenne, sur la période 1852 – 1855, et pour un effectif totale moyen de 21 230, la répartition suivante : attentats contre la Sûreté de l'État : 106 ; contre la paix publique : 500 ; contre les personnes : 4 973 ; contre les biens : 15 467 ; infractions militaires : 184. En pourcentage, cela donne 23,4 % d'attentats contre les personnes et 72,8 % contre les biens, des chiffres qui sont en réalité des valeurs que l'on peut lire sur la figure 9.

Le rapport pour l'année 1864¹²⁷¹ permet de voir que les atteintes aux personnes, au sens large¹²⁷², ont progressé puisqu'elles atteignent désormais 29 % de l'effectif détenu dans les maisons centrales. En 1880, dernière année où les statistiques sont suffisamment détaillées pour que cette comparaison puisse être effectuée, les atteintes aux personnes représentent 27 % des condamnations des détenus des maisons centrales tandis que les atteintes aux biens s'élèvent à 58 %. Malgré les limites de ces comparaisons, il semble bien que l'évolution observée dans la figure 9 ne soit pas liée à une manière différente d'accorder des grâces, mais bien à une évolution de la répartition des motifs de condamnation de la population détenue, avec un lent recul du vol et une augmentation relative des condamnations pour atteintes aux personnes.

Les grâces collectives sont accordées à tous les types d'infractions sans en privilégier une en particulier ; c'est une différence notable avec la grâce individuelle, car les tableaux de ces grâces publiés entre 1873 et 1877 révèlent que, certaines années, des infractions particulières sont spécifiquement pardonnées en nombre pour corriger les effets indésirables de certaines lois répressives¹²⁷³. La fonction pénitentiaire de la grâce

¹²⁷⁰ SP, Rapport 1855 p. XXVII.

¹²⁷¹ Le rapport est cité par Jacques-Guy Petit dans son ouvrage. J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, op. cit., p. 309.

¹²⁷² La difficulté tient à ce que la présentation des données par les *Statistiques des prisons* n'est pas exactement la même que celle adoptée par le *Compte général*. Ce pourcentage a été obtenu en additionnant les infractions de l'agrégat « atteintes aux personnes » de la figure 9.

¹²⁷³ Ainsi, en 1877, 733 grâces sur un total de 4 460 mesures individuelles sont accordées à des individus condamnés pour infraction à la loi sur la conscription des chevaux du 1^{er} août 1874. Les peines sont exclusivement des amendes. CGJC 1877, tableau LXXXIX, p. 204-205. La raison de cette clémence spécifique n'est pas indiquée, mais il semble que la loi du 1^{er} août 1874 sur la conscription

collective, qui se concentre sur l'exécution de la peine et non sur la nature de l'infraction, semble donc globalement préservée.

Au total, l'étude statistique des grâces collectives jusqu'en 1885 apporte un éclairage certain sur la fonction pénitentiaire de la grâce collective. La proportion de propositions de grâces rejetées par la direction des affaires criminelles et des grâces, qui sapent la fonction pénitentiaire de la grâce, est élevée, mais relativement stable : les statistiques, sur ce point, ne font que confirmer ce que l'étude des archives nous a déjà appris. Pour le reste, l'étude statistique a plutôt tendance à conforter l'analyse de la fonction pénitentiaire de la grâce collective. Les grâces collectives sont certes une mesure assez rare : cependant, la fonction pénitentiaire des grâces collectives est consolidée par leur croissance en nombre absolu et relatif au cours de la période. L'absence de biais de genre ou lié à la nature de l'infraction ayant entraîné la condamnation semble montrer que des causes étrangères aux conditions de l'exécution de la peine n'interfèrent pas dans le choix des détenus qui seront récompensés par une grâce collective. Enfin, la grâce collective type, une mesure partielle à destination d'une longue peine, permet d'encourager les condamnés par des récompenses successives au cours de leur détention, et semble donc également correspondre à l'objectif pénitentiaire affiché des grâces collectives, encourager à l'amendement sans exposer la société à un danger excessif. La grâce collective est une mesure rare mais régulière et qui produit ses effets les plus importants dans les établissements qui reçoivent des détenus condamnés à de longues peines, c'est-à-dire les maisons centrales et les bagnes.

Pour continuer à cerner la fonction pénitentiaire de la grâce collective, il faut la comparer avec les autres types de grâces accordées à des détenus.

Section 2. La grâce collective face aux autres types de grâce de détenus

Les grâces collectives ne sont pas les seules à être accordées dans les prisons : le XIX^e siècle fait un fréquent usage des grâces de prisonniers accordées pour une grande diversité de motifs. Pour bien caractériser leur fonction pénitentiaire, il convient de comparer les grâces collectives avec les autres grâces accordées aux détenus, pour savoir d'abord si les grâces collectives sont les seules à assumer une fonction pénitentiaire dans les prisons, et se demander ensuite si les autres usages possibles de la grâce collective peuvent perturber sa fonction pénitentiaire.

La mise en œuvre des grâces collectives a une profonde influence sur la grâce individuelle dont elle contribue à préciser la fonction pénitentiaire (§1). La comparaison

des chevaux ait posé des questions délicates d'interprétation, ce qui a pu pousser à vouloir en corriger les effets sur le plan répressif. G.-A. THUBE, *De la Conscription des chevaux (loi du 1^{er} août 1874)*, *op. cit.*

avec différents types de grâces accordées en nombre à des détenus met en évidence un abandon progressif de ses usages non pénitentiaires de la grâce collective (§2).

§1. L'influence de la grâce collective sur la grâce individuelle du prisonnier

La grâce collective s'est vue assigner un objectif pénitentiaire. La grâce individuelle du détenu peut, quant à elle, servir de recours juste après un jugement pour une grande diversité de motifs : peine jugée excessive au regard des faits ou de la personnalité de l'auteur, circonstances qui n'ont pu être prises en compte au stade du jugement, doutes sur la culpabilité, etc. Les deux dispositifs semblent donc bien différenciés non seulement par leur procédure, mais également par leurs objectifs.

Cependant, dans la décennie des années 1870, la grâce collective est deux fois plus importante, en volume, que la grâce individuelle du détenu. Cette supériorité numérique doit nécessairement se traduire par une réduction non seulement de la part, mais aussi du rôle de grâce individuelle, en tous cas en ce qui concerne les condamnés détenus. De fait, le développement du régime spécifique de la grâce collective, et en particulier l'instauration du temps d'épreuve en 1828, n'est pas sans influence sur la grâce individuelle du détenu. Si, dans un premier temps, la Chancellerie tente de maintenir la grâce individuelle du détenu dans une fonction exclusivement judiciaire (A), on assiste au bout du compte au développement de la fonction pénitentiaire de la grâce individuelle dans le sillage de la grâce collective (B).

A. Grâce individuelle judiciaire et grâce collective pénitentiaire

Les grâces individuelles et les grâces collectives sont clairement distinctes en principe. Pourtant, l'instruction des recours et des propositions de grâces par l'administration du ministère de la Justice est, dans les faits, souvent menée de front. L'entremêlement entre les deux types de procédure est constant au stade de l'examen des dossiers (1), et conduit la Chancellerie à opérer une distinction entre la fonction de la grâce collective et celle de la grâce individuelle du détenu (2).

1. L'entremêlement des deux types de procédures

L'ordonnance du 18 février 1818 institue, pour les condamnés détenus, une nouvelle catégorie de grâces accordées sur proposition de l'administration. Ces grâces collectives viennent s'ajouter aux grâces sur recours individuel que ces condamnés sont toujours libres de solliciter. Les différences entre les grâces individuelles et les grâces

collectives peuvent se résumer ainsi : dans le premier cas, les condamnés détenus ou leurs proches sont libres de déposer, à n'importe quel moment une fois leur condamnation devenue définitive, un recours en grâce, à l'appui duquel ils pourront apporter les arguments de leur choix. Dans le cas des grâces collectives, l'administration peut proposer, sur le critère de l'amendement du détenu et, à partir de 1828, à condition de respecter un certain temps d'épreuve, les détenus qu'elle souhaite récompenser. Les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 sont annoncées une fois dans l'année à une date symbolique alors que la grâce sur recours individuel peut être signée par le chef de l'État à n'importe quel moment.

Cependant, le ministère de la Justice considère la grâce comme un tout. Il a refusé dès 1818 d'accorder des grâces collectives sur le critère unique de la bonne conduite du détenu. Qu'il s'agisse d'un recours individuel ou d'une proposition de l'administration, le bureau des grâces juge de l'opportunité de la grâce du détenu en rassemblant, sur les détenus, le même type d'informations.

Dès les premières années de l'application de l'ordonnance 1818, il apparaît que certains des détenus proposés par l'administration ont déjà formé des recours individuels, comme par exemple la détenue Madeleine Delamarre¹²⁷⁴. L'instruction commune des dossiers de grâce individuelle ou collective s'illustre de manière très concrète dans la numérotation des dossiers. Chaque dossier de demande de grâce ouvert par le bureau des grâces¹²⁷⁵ reçoit un numéro commençant par un « S » : par exemple le dossier Delamare porte le numéro « S2 1464 ». Les propositions de grâces collectives, quant à elle, sont désignées par la lettre « G » ou parfois « GG », suivie d'un numéro dont la numérotation commence aux premières grâces accordées en 1818. Le numéro « G1 » désigne donc les grâces générales du 9 août 1818, « G2 » celle d'août 1819, et ainsi de suite. À partir de 1852, cependant, le numéro qui suit le G désigne l'année. Les grâces de 1850 sont donc encore désignées par la lettre « G33 » dans la correspondance de l'administration¹²⁷⁶, tandis que celles de 1852 sont représentées par le numéro « G52 »¹²⁷⁷, et celles des années suivantes sont numérotées de la même manière.

Lorsqu'une proposition est faite par l'administration pour un détenu qui a déjà fait un recours en grâce, les deux dossiers sont réunis sous les deux cotes : le dossier de Madeleine Delamare est désigné, à partir de 1819, à la fois par son numéro initial, « S2 1464 », et par celui qui correspond à la grâce collective : « G2 ». Cette situation semble,

¹²⁷⁴ Lorsque la détenue Madeleine Delamare est proposée pour les grâces générales de 1819, son dossier recense déjà au moins dix-neuf recours en grâce individuels adressés au roi, au ministre de l'Intérieur ou à de grands personnages comme le duc de Berry, le comte d'Artois ou la duchesse d'Angoulême, et autant de refus de la direction des affaires criminelles et des grâces. Dossier Madeleine Delamare, AN BB²² 24-29 (S2 1464 et G2 N26). Voir supra, chapitre 2, p. 159-160.

¹²⁷⁵ Des dossiers dits « généraux », regroupant plusieurs dossiers de grâces liées entre elles, peuvent également recevoir une cote commençant par « S ». Ainsi, le dossier « S 08 149 » désigne-t-il une demande de mesure de clémence générale réclamée par le syndicat des marchands de quatre saisons de la ville de Saint-Etienne pour une remise des amendes infligée avant le 16 mars 1908 à certains marchands en contravention avec un règlement municipal. AN, BB²⁴ 1125.

¹²⁷⁶ Rapport au président de la République du 30 avril 1851 sur les grâces de 1850, AN, 20030558/17 (G33).

¹²⁷⁷ Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine du 2 novembre 1851 sur les grâces de 1852, 20030558/17 (G52).

dans les débuts de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818, assez courante : dans le carton des archives nationales portant la côte BB²² 24-29, intitulé « Recours en grâce à l'occasion de la fête du Roi », un seul des 24 dossiers concerne un condamné qui n'a pas fait de recours individuel avant sa présentation par l'administration et n'a pas, par conséquent, de numéro commençant par « S »¹²⁷⁸.

Les deux procédures coexistent donc et il est toujours possible, pour un détenu, de déposer un recours en grâce individuel même après qu'il se soit vu refuser une grâce collective. La direction des affaires criminelles et des grâces, cependant, essaie de faire preuve de cohérence dans l'instruction des demandes de grâces, que celles-ci résultent d'un recours du condamné ou d'une proposition de l'administration pénitentiaire. C'est ce qui la pousse à différencier les fonctions des grâces individuelles et celle des grâces collectives.

2. Une distinction entre grâce individuelle et grâce collective par la fonction

Par soucis de cohérence, la direction des affaires criminelles et des grâces refuse d'agréer une mesure de clémence individuelle alors qu'elle vient de la refuser à un détenu à l'occasion des grâces collectives. Or, à partir de 1828, le régime de la grâce collective vient mettre des conditions à la présentation des détenus, à commencer par le temps d'épreuve. Ces règles traduisent la volonté du ministère de la Justice, exprimée dès 1818, de ne pas affaiblir la répression.

La grâce individuelle du prisonnier pose donc, à partir des années 1830, un problème au régime de la grâce collective : comment assurer à ce dernier une certaine efficacité si, en parallèle, la grâce individuelle n'est pas soumise aux mêmes règles ? Quel sens peut avoir la condition qui impose à l'administration pénitentiaire d'attendre qu'un détenu ait effectué la moitié de sa peine pour être proposé pour une grâce si ce même détenu peut, avant l'expiration de ce délai, solliciter la clémence du chef de l'État à sa convenance ? L'instruction des propositions et des recours individuels par le même bureau de la direction des affaires criminelles et des grâces conduit celle-ci à chercher que des règles cohérentes s'appliquent aux deux types de grâces pour éviter qu'un même dossier soit rejeté ou instruit par le bureau des grâces suivant que la demande émane du condamné ou de l'administration.

Dès 1831, les archives révèlent que ministère de la Justice tient compte de la condition du temps d'épreuve dans le cas des recours en grâce individuels¹²⁷⁹. Les

¹²⁷⁸ Les côtes de ces 24 dossiers vont de « G1 » à « G6 » et rassemblent donc des grâces accordées de 1818 à 1823. Un biais évident est induit par les tris effectués lors des versements aux Archives nationales. Les dossiers conservés, en effet, concernent principalement des affaires politiques, et plus précisément la répression après 1815 : un seul cas, celui de Madeleine Delamare, se rapporte à une infraction liée à une révolte de détenues en 1803. Or, peut-être les condamnés politiques faisaient-ils, à cette époque, davantage de recours en grâce individuels que les condamnés de droit commun.

¹²⁷⁹ Lettre du ministère de la justice à des députés du Tarn et du Lot datée du 6 février 1831 (brouillon), AN, BB²² 83-100, Dossier Farenc (S7 3182).

particularités du régime de la grâce individuelle font qu'il n'est cependant nul besoin, pour cela, d'édicter une règle spécifique. Jusqu'en 1875, en effet, les recours individuels en grâce font l'objet d'un tri préalable et ceux qui, à première vue, ne contiennent aucun élément de nature à justifier une éventuelle remise de peine sont « classés sans plus ample informé »¹²⁸⁰. La Chancellerie peut donc parfaitement se contenter de repousser, sans justification, les demandes individuelles en grâce qui ne remplissent pas la condition du temps d'épreuve.

De manière exceptionnelle, cependant, il arrive que la direction des affaires criminelles et des grâces motive ce type de rejet : c'est en particulier le cas lorsque le recours est appuyé par la recommandation d'une personnalité influente et que le ministère de la Justice entend tenir cette personnalité informée des raisons d'une décision défavorable. À l'occasion de ces justifications, le ministère de la Justice apporte des précisions importantes sur la manière dont la condition du temps d'épreuve est appliquée aux grâces individuelles.

Deux exemples, datés de 1831 et 1839, sont particulièrement éclairants. Dans la première affaire, Antoine et Bélissaire Farenc, un père et son fils, sont condamnés le 28 mars 1827 à vingt ans de travaux forcés pour un vol avec effraction. Un premier recours en grâce, formé par la famille et concernant le père et le fils, intervient dès le 31 août 1827, soit moins de trois mois après la condamnation, accompagné de nombreux certificats de notables locaux attestant des bonnes mœurs de la famille. Après un premier rejet, un second recours en grâce est formé en 1830 avec, à son appui, des lettres de recommandation émanant de députés du Tarn auxquels se joignent des députés du département du Lot qui certifient que la famille, établie à Cahors, jouit d'une excellente réputation. Dans sa réponse aux députés pour expliquer pourquoi la grâce a été rejetée, le ministère de la Justice fait directement référence à la règle du temps d'épreuve présentée comme une règle générale :

*La gravité du crime de ces condamnés a éloigné d'eux toute recommandation du jury ou des magistrats. Ils sont maintenant au bagne. Dans cette position, ils ne peuvent être exemptés de la règle générale d'après laquelle ils ne sont susceptibles d'éprouver les effets de la clémence royale que lorsqu'ils auront subi la moitié de la peine et s'en seront rendus dignes par une bonne conduite soutenue*¹²⁸¹.

Deux nouveaux recours en grâce formé par la famille en 1833 et 1838 sont également repoussés jusqu'à ce qu'Antoine Farenc fasse l'objet, en 1840, d'une proposition

¹²⁸⁰ J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, Paris, Librairies techniques, 1959, p. 283.

¹²⁸¹ Lettre du ministère de la justice à des députés du Tarn et du Lot datée du 6 février 1831 (brouillon), AN, BB²² 83-100, Dossier Farenc (S7 3182).

de grâce de la part de l'administration du bagne et qu'il obtienne alors une remise de peine pour bonne conduite¹²⁸².

Dans un dossier assez similaire, le ministère de la Justice répond au comte d'Hauterive, député des Hautes Alpes, qui était intervenu en faveur de François Vernet, condamné le 20 mai 1838 à cinq ans d'emprisonnement pour communication à l'étranger de secret de fabrication français :

*Les circonstances de fait et les antécédents peu favorables du condamné n'ont pas permis à mon prédécesseur de faire accueillir son premier recours en grâce appuyé par M. Chevaudier, pair de France. Dès lors, et d'après les règles suivies en cette matière, la peine étant en cours d'exécution ne pourra être diminuée qu'après que Vernet en aurait subi au moins la moitié, et s'il mérite d'être compris au nombre des détenus qui sont signalés à la clémence du roi à chaque anniversaire de son avènement. Je dois donc à présent me borner à prendre acte de votre recommandation qui sera prise en grande considération à l'époque où il sera possible d'y donner suite.*¹²⁸³

Dans ces deux lettres, le bureau des grâces effectue une distinction entre deux fonctions différentes de la grâce. La première, qui peut intervenir peu de temps après la condamnation, est sa fonction judiciaire : elle est destinée à s'assurer, dès le prononcé de la condamnation, de l'opportunité de mettre la peine à exécution. Les réformes judiciaires de 1824 et 1832¹²⁸⁴ contribuent à rendre cette fonction moins nécessaire, puisque certaines circonstances susceptibles d'atténuer la responsabilité du condamné peuvent désormais être prise en compte par la juridiction de jugement¹²⁸⁵.

Cette première étape, celle de la grâce judiciaire, intervient juste après la condamnation, en général dès les premières semaines dans les cas d'une peine de détention qui a été immédiatement mise à exécution. En revanche, une fois le condamné transféré au bagne ou en maison centrale pour y purger l'essentiel de sa peine, il n'apparaît plus, aux yeux de l'administration du ministère de la Justice, que susceptible d'une grâce accordée en raison de son amendement en prison. Il est donc naturel que cette grâce, dont la fonction diffère de la première, soit soumise à la même condition du temps d'épreuve que les grâces collectives.

Dans les deux extraits cités ici, le rejet d'un recours en grâce individuel intervenu avant l'expiration du délai d'épreuve ne signifie pas seulement que la grâce judiciaire est rejetée : il apparaît également que, dans le cours de l'exécution de la peine de détention, le

¹²⁸² « Vu le 24 juin. Farenc n'avait que 22 ans quand il a encouru cette peine : il s'est parfaitement conduit au bagne où il est détenu depuis 13 ans. Ces considérations porte le PG a le juger digne d'indulgence. » « Vu le 25 juin. Remise de trois ans de la peine. » Mentions marginales sur l'avis du bureau des grâces du 22 juin 1840, AN, BB²² 83-100, Dossier Farenc (S7 3182).

¹²⁸³ Lettre du ministre de la Justice au député des Hautes Alpes du 18 novembre 1839 (brouillon), AN, BB²² 83-100, Dossier Vernet.

¹²⁸⁴ P. VIELFAURE, *L'évolution du droit pénal sous la monarchie de juillet entre exigences politiques et interrogations de société*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Montpellier I, 1998, p. 348 et s.

¹²⁸⁵ La fonction judiciaire reste cependant essentielle pour les condamnations à la peine de mort qui font l'objet d'un examen en grâce systématique à partir des années 1830.

recours individuel devient inutile. Les deux lettres de 1831 et 1839 laissent clairement entendre que c'est désormais par le biais de la grâce collective que les condamnés pourront bénéficier d'une mesure de clémence.

La différence de procédure entre la grâce individuelle pour raison judiciaire et la grâce collective pour raison pénitentiaire se justifie aux yeux du ministère de la Justice. L'administration pénitentiaire n'a en effet aucun titre pour porter une appréciation sur les raisons qui devraient conduire à modifier l'exécution d'une peine qui vient d'être prononcée par une cour ou un tribunal. Dans ce cas, la grâce sur recours individuel s'impose, car c'est au condamné ou à ses proches de faire valoir les raisons qui, selon eux, demanderaient que la peine prononcée par la juridiction ne soit pas exécutée, ou pas exécutée entièrement. Pour la grâce pénitentiaire, c'est le contraire : ce n'est pas au détenu de juger de sa propre bonne conduite et de son amendement. La grâce accordée sur proposition de l'administration pénitentiaire est donc requise. Dans les deux cas néanmoins, ce sera à la direction des affaires criminelles et des grâces de rejeter ou d'accepter la mesure et de la présenter à la signature du chef de l'État.

La volonté de ne pas encourager les recours en grâces individuels pour des raisons pénitentiaires et de se contenter de la grâce collective pour cet usage est renforcée par une disposition adoptée sous la seconde République : la prohibition des certificats de bonne conduite destinés aux condamnés qui souhaitent former des recours individuels. Le ministre de la Justice s'en explique ainsi dans une lettre au ministre de l'Intérieur datée du 1^{er} août 1850 :

La nommée Marie Dasque dite Guitard, qui subit à Cadillac une condamnation à dix ans de travaux forcés prononcée contre elle par la cour d'assise de Haute Garonne pour crime d'infanticide me fait parvenir à l'appui d'un recours en grâce un certificat de bonne conduite qui lui a été délivré par le directeur de la maison centrale et qui [contient une] recommandation en sa faveur. Je crois devoir appeler votre attention sur ce fait qui se produit fréquemment et qui constitue un abus grave contre lequel il importe de mettre un terme. Les Directeurs de maison centrale ne doivent point ignorer qu'aux termes du règlement les condamnés dont les peines sont en cours d'exécution ne peuvent être graciés que quand ils ont mérité par leur bonne conduite en prison d'être portés sur les listes que l'administration me transmet annuellement. Ils ne devraient donc pas appuyer des recours en grâce faits en dehors des présentations annuelles et qui font naître chez les suppliants des espérances qui ne peuvent se réaliser¹²⁸⁶.

La production d'une attestation de bonne conduite est assimilée par le ministère de la Justice à une proposition de grâces faite par l'administration pénitentiaire en dehors

¹²⁸⁶ Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 1^{er} août 1850, AN, BB²⁴ 1128.

des dates officielles¹²⁸⁷. La prohibition des propositions de grâces collectives faites à l'initiative de l'administration pénitentiaire et la prohibition des attestations de bonne conduite sont énoncées dans la même règle du répertoire, sous le numéro 9¹²⁸⁸ : le régime des grâces collectives a des effets sur celui de la grâce individuelle.

Dans la conception développée par le ministère de la Justice, la distinction entre grâce individuelle et grâce collective recoupe une différence de fonction : la grâce individuelle du prisonnier est judiciaire et intervient rapidement pour corriger, en modifiant l'exécution de la peine, un jugement trop sévère. La grâce collective, en revanche, est pénitentiaire et intervient seulement quand, après l'expiration du temps d'épreuve, le détenu a montré des garanties suffisantes de bonne conduite et d'amendement. Ainsi, la fonction pénitentiaire de la grâce collective se trouve renforcée par une forme de spécialisation de la grâce individuelle du prisonnier en grâce judiciaire accordée peu après le jugement.

Toutefois, cette distinction ne semble pas se maintenir au-delà de la seconde République.

B. Le développement de l'usage pénitentiaire de la grâce individuelle à partir du Second Empire

La conception développée sous la monarchie de Juillet aurait dû conduire à une spécialisation des fonctions des deux types de grâces : judiciaire pour la grâce sur recours individuel, pénitentiaire pour la grâce collective. Cependant, la nature du droit de grâce, rétive à toute réglementation trop rigide, ne permet sans doute pas à cette spécialisation d'aller à son terme. Il est déjà difficile de savoir comment les conceptions exposées dans ces lettres de 1831, 1839 et 1850 se sont traduits dans les faits, faute de pouvoir établir, sur ce point particulier, des statistiques précises. Il est vraisemblable que, dès le Second Empire, une application plus routinière de la grâce individuelle comme collective ait pu conduire à ce que la distinction esquissée sous la monarchie de Juillet soit moins strictement observée, et que dans les débuts de la Troisième République, l'usage pénitentiaire de la grâce individuelle soit déjà relativement courant. On peut en prendre pour preuve les termes utilisés par la circulaire qui étend formellement la règle du temps d'épreuve à la grâce individuelle en 1879 (1) et qui place cet usage pénitentiaire de la grâce individuelle du prisonnier dans l'orbite de la grâce collective (2).

¹²⁸⁷ Le « Répertoire » est reproduit en partie en annexe.

¹²⁸⁸ « Les Directeurs de maison centrale ne peuvent, en dehors des présentations annuelles autorisées par l'ordonnance du 6 février 1818, faire de propositions de grâce pour les condamnés soumis à leur surveillance que dans les cas extraordinaires d'actes de courage et de dévouement de la part d'un condamné ou de maladie menaçant leur existence. Ils ne doivent pareillement délivrer aux détenus ou à leur famille aucun certificat de bonne conduite destiné à appuyer le recours en grâce. » Répertoire des grâces sous le numéro 9, BB²⁴ 1128. La première partie de cette règle concerne la grâce collective tandis que la dernière phrase vient modifier le régime de la grâce sur recours individuel.

1. L'extension de la condition du temps d'épreuve à la grâce individuelle

En 1879, la règle informelle déjà observée depuis au moins 1831 est officialisée dans une circulaire du ministre de l'Intérieur adressée non aux préfets, mais aux directeurs des maisons centrales. La circulaire du 11 juillet 1879 apparaît comme une conséquence de la circulaire du 25 juin 1875 qui a supprimé le tri préalable des recours en grâce¹²⁸⁹ : selon les nouvelles instructions, tous les recours individuels en grâce seront désormais transmis au parquet¹²⁹⁰. La Chancellerie ne peut donc plus écarter aussi facilement les recours individuels prématurés comme elle le faisait auparavant, et doit transmettre désormais au parquet des demandes dont elle sait déjà pourtant qu'elles seront finalement rejetées. Afin de ne pas encombrer inutilement les services du ministère de la Justice, les directeurs de maison centrale sont invités par le ministre de l'Intérieur à informer les détenus de l'existence de la règle en réalité observée, depuis longtemps déjà, par la direction des affaires criminelles et des grâces. L'administration espère ainsi éviter la multiplication des recours inutiles :

Monsieur le directeur, M. le garde des sceaux reçoit, chaque jour, de les détenus subissant leur peine dans les maisons centrales, un nombre assez considérable de demandes en grâce qui, en raison de la date récente de ces condamnations, n'est susceptibles d'aucun examen. La Chancellerie a adopté, pour règle, de n'accueillir aucun appel à la clémence tant que la moitié au moins de la peine n'ait été subie, et elle ne déroge à ce principe que dans des circonstances exceptionnelles et pour des raisons graves.

*Vous devrez inviter les détenus à s'abstenir de former des demandes qui ne peuvent être pour eux d'aucune utilité. Mais vous ne sauriez aller au-delà et mettre obstacle aux réclamations que les condamnés ont, au terme des règlements, la faculté d'adresser [...] à M. le ministre de la Justice...*¹²⁹¹

Le temps d'épreuve formellement institué par la circulaire du 11 juillet 1879 est semblable à celui qui a été adopté pour les grâces collectives : un délai égal à l'exécution de la moitié de la peine de détention à l'exception des cas motivés par « des circonstances

¹²⁸⁹ « Monsieur le Procureur général, je reçois un très-grand nombre de recours en grâce, dont les uns sont communiqués aux parquets, pour être l'objet de rapports, et les autres sont classés, après examen sommaire, comme n'étant susceptibles d'aucune suite. Il m'a semblé que cette pratique avait des inconvénients ; en effet, des recours qui mériteraient peut-être d'être recueillis, courent le risque d'être écartés, soit parce qu'ils ne sont appuyés par aucune recommandation, soit parce que les mesures propres à déterminer une mesure d'indulgence n'ont pas été suffisamment indiquées. J'ai décidé, en conséquence, qu'à l'avenir tous les recours en grâce sans exception, vous seraient communiqués ; mais, pour ne pas imposer à vos substituts un travail et des écritures le plus souvent inutiles, j'ai pensé que vous pourriez, dans le cas où la demande ne vous semblerait pas pouvoir être prise en considération, vous borner à me transmettre votre avis avec l'analyse sommaire des faits qui ont amené la condamnation. » Circulaires du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 25 juin et du 7 août 1875 relatives à l'instruction des recours en grâce, AN, 20030558/14.

¹²⁹⁰ J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, op.cit., p. 283.

¹²⁹¹ Circulaire du sous-secrétaire d'État à l'Intérieur aux directeurs de maison centrale du 11 juillet 1879, CP, t.8, p. 43.

exceptionnelles et des raisons graves ». Cependant, comme le précise la dernière phrase de l'extrait, la circulaire du 11 juillet 1879 ne va pas jusqu'à interdire totalement aux détenus de former des recours en grâce avant l'expiration du temps d'épreuve : il s'agit plutôt de les en dissuader en leur exposant l'inutilité de leur démarche. Réduire la possibilité, pour un condamné, de solliciter la clémence du chef de l'État, serait en effet poser des limites à l'exercice de ce droit souverain : le régime des grâces collectives, qui ne fixe que les modalités selon lesquelles l'administration peut proposer des détenus pour des grâces, a pu se développer sans poser le même type de problème. L'administration du ministère de la Justice peut parfaitement décider de ne pas accorder de suite aux demandes individuelles qui lui sont faites avant l'expiration d'un temps d'épreuve et le faire savoir, mais elle peut plus difficilement décider d'empêcher les condamnés de former un recours en grâce à n'importe quel moment de l'exécution de leur peine.

La question sous-jacente posée par la circulaire du 11 juillet 1879 est celle de l'usage pénitentiaire de la grâce individuelle. Or, sur ce point, la rédaction de cette circulaire diffère des formulations adoptées par les lettres de la Chancellerie de 1831 et 1838. En affirmant que les recours individuels formés avant l'expiration du temps d'épreuve seront rejetés, la circulaire du 11 juillet 1879 reconnaît à contrario le possible succès d'un recours individuel formé à l'issue de ce délai pour un motif pénitentiaire. À l'inverse, la rédaction de la lettre du 6 février 1831 et surtout de celle du 18 novembre 1839 laissaient clairement entendre que même à l'issue du temps d'épreuve, seule une proposition de l'administration, et non un recours individuel, pourrait être prise en compte. La circulaire du 11 juillet 1879 reconnaît donc la possibilité d'une grâce individuelle à motif pénitentiaire.

La circulaire du 11 juillet 1879 admet l'existence d'une pratique qui semble courante depuis plusieurs années déjà. Trois ans auparavant, en 1876, la suppression des grâces trimestrielles réservées aux détenus condamnés à de courtes peines a été justifiée par la possibilité pour les détenus méritants de solliciter une grâce par un recours individuel rendu plus facile par l'abolition du tri préalable effectué par la Chancellerie suite à la circulaire du 25 juin 1875¹²⁹². Il était donc déjà reconnu à cette époque que les détenus à de courtes peines qui ne peuvent bénéficier d'une grâce collective pour des raisons de calendrier ont la possibilité de demander à ce que leur bonne conduite soit récompensée par une grâce individuelle.

2. Une grâce individuelle pénitentiaire dans l'orbite de la grâce collective.

Le développement de l'usage pénitentiaire de la grâce individuelle sous la Troisième République ne modifie pas le fait que la fonction pénitentiaire de la grâce est incarnée par

¹²⁹² D. LAMOTTE, *Les grâces collectives en France au XIX^e siècle. L'exemple des grâces trimestrielles (1873-1876)*, Mémoire de master en droit dactyl., Université Paris II, 2014, p. 90 et s.

la grâce collective. L'ordonnance du 6 février 1818 a été le premier texte à introduire un objectif pénitentiaire pour accorder des grâces, alors que la bonne conduite en détention n'était qu'un critère, parmi d'autres, des grâces jusque-là accordées aux prisonniers¹²⁹³. De plus, la règle du temps d'épreuve, appliquée à la grâce individuelle du détenu de manière informelle depuis au moins 1831 et de manière officielle après 1879, a été instituée par les instructions de 1828 sur la grâce collective. La réflexion sur les critères et conditions à prendre en compte pour accorder une réduction de peine est, de manière générale, menée dans le cadre de la procédure des grâces collectives. La grâce collective est le modèle sur lequel se construit la fonction pénitentiaire de la grâce : cette fonction, lorsqu'elle est assumée par la grâce individuelle, se développe dans l'orbite de la grâce collective.

La grâce individuelle apparaît comme un moyen de pallier les limites des grâces collectives qui sont difficiles à accorder aux courtes peines en raison de leur caractère annuel. Le rapport du *Compte général* pour l'année 1874 indique par exemple que les grâces individuelles des détenus des prisons départementales peuvent être sollicitées par les commissions de surveillance des prisons¹²⁹⁴, chargées, lorsqu'elle se réunissent encore, d'établir les listes de présentation collective dans ces prisons. Autrement dit, une disposition mise en place dans le cadre de la grâce collective est désormais utilisée pour des grâces individuelles, et confère ainsi à ces dernières une fonction pénitentiaire dans le prolongement de celle de la grâce collective.

Les statistiques pour la période de 1872 à 1885 ont montré que les grâces individuelles représentent environ un tiers des grâces accordées aux détenus. Il est probable que seule une faible proportion de ces grâces individuelles soient accordées pour des motifs judiciaires peu de temps après le procès¹²⁹⁵ : une partie importante des grâces que l'on peut qualifier de « pénitentiaires » sont donc accordées à des détenus par une mesure individuelle. Cette considération conduit à relire, sous un jour différent, les statistiques concernant les grâces individuelles et collectives envisagées précédemment¹²⁹⁶. En extrapolant la proportion de deux tiers pour les grâces collectives et un tiers pour les grâces individuelles à l'ensemble des grâces pénitentiaires, individuelles comme collectives, accordées durant le période étudiée, on constate que le pourcentage de détenus bénéficiant d'une grâce pénitentiaire durant l'exécution de leur peine de détention devrait être supérieur d'environ 30 % à ceux que nous avons calculés. Cette augmentation situe les

¹²⁹³ Pour les différences entre l'ordonnance du 6 février 1818 et les grâces accordées pour la fondation de la société royale des prisons en 1819 et celles du sacre de Charles X en 1825, voir *supra*, chapitre 3, p. 203-206.

¹²⁹⁴ « Les grâces collectives ont lieu sur des listes de présentation fournies par l'Administration ; les autres peuvent être sollicitées par les condamnés eux-mêmes, ou en leur nom, par les commissions de surveillance des prisons. » Rapport au président de la République, CGKC 1874, p. XXVI-XXVII. Cette remarque est formulée alors même que les grâces trimestrielles, précisément destinées aux courtes peines, viennent d'être instituées par une circulaire du 1^{er} décembre 1873 du ministre de la Justice aux procureurs généraux.

¹²⁹⁵ Les statistiques ne recensent pas les motifs de la grâce, mais on sait que depuis 1832 et l'adoption de la loi sur les circonstances atténuantes, les raisons proprement judiciaires d'accorder des mesures de clémence ont pour beaucoup disparu. De plus, on sait que la Chancellerie entend, par respect pour la chose jugée, limiter le nombre de grâces qui pourraient apparaître comme un désaveu des décisions de justice.

¹²⁹⁶ Voir p. 327 et s.

pourcentages annuels de détenus bénéficiant d'une mesure de clémence de ce type à environ 4 à 5 % de la population incarcérée susceptible de bénéficier d'une grâce.

La fonction pénitentiaire de la grâce collective paraît renforcée par la comparaison avec grâce individuelle du prisonnier. Dans un premier temps, sous la monarchie de Juillet, la direction des affaires criminelles et des grâces tente de réserver la fonction pénitentiaire à la grâce collective, et de cantonner la grâce individuelle à une fonction judiciaire. À partir de la Troisième République au moins¹²⁹⁷, certaines grâces individuelles sont accordées pour des raisons pénitentiaires : cependant, ces grâces individuelles pénitentiaires sont soumises aux mêmes conditions que celles qui ont été développées pour le régime des grâces collectives. La notion de « fonction pénitentiaire » de la grâce collective permet d'illustrer le fait que la grâce collective joue au sein du système pénitentiaire un rôle très large, qui ne limite pas aux seules grâces accordées le jour de leur annonce solennelle, mais qui inclut la production de règles qui s'appliquent à toutes les grâces pénitentiaires. Les critères et conditions mis en place par le régime des grâces collectives pour contribuer à l'amendement du détenu tout en s'entourant de garanties pour éviter de faire courir des risques à la société s'appliquent également aux grâces individuelles des prisonniers.

La fonction pénitentiaire des grâces collectives ne se mesure pas que dans leur rapport aux grâces individuelles : elle s'apprécie également dans les autres usages qui sont faits de la grâce collective.

§2. Le recul progressif des usages non pénitentiaires de la grâce collective

L'idée que la grâce collective puisse assumer pleinement une fonction pénitentiaire est mise au défi des multiples usages non pénitentiaires qui peuvent être fait de ces grâces. Les exemples de ces usages sont divers : ce peut être l'harmonisation des peines en cours d'exécution lors du rattachement à la France d'un territoire qui était auparavant soumis à une législation différente. Il peut s'agir aussi de résoudre des questions d'iniquité posée par l'introduction de nouvelles règles de droit, ou encore, comme dans le cas des détenus arabes en Algérie, lorsqu'il existe une pluralité de droits applicables suivant le statut de la personne. Il est aussi possible que la grâce serve à modifier la peine prononcée à l'égard d'un certain nombre de condamnés lorsque, pour une raison ou pour une autre, leur peine s'avère impossible à exécuter. Enfin, il y a le cas particulier de la grâce pour des raisons politiques.

Dans tous les exemples qui ont été cités, la grâce peut concerner simultanément un grand nombre de condamnés détenus : les grâces collectives annuelles constituent donc

¹²⁹⁷ Il est probable que cette évolution vers la grâce individuelle du prisonnier pour des raisons pénitentiaires ait commencé plus tôt : mais faute d'éléments probants dans les archives, il est impossible de se prononcer de manière catégorique.

certainement une occasion d'accorder ces grâces en nombre. Lorsqu'une raison susceptible de justifier d'accorder simultanément de nombreuses mesures de clémence à des détenus apparaît, faut-il, pour ce faire, saisir l'opportunité offerte par la grâce collective annuelle, ou bien est-il préférable de créer de toute pièce un dispositif ad hoc ? De la réponse à cette question dépend la manière dont la fonction pénitentiaire de la grâce collective est considérée : soit comme une dimension fondamentale qu'il convient de respecter autant que possible, soit comme un aspect qui peut largement coexister avec d'autres lorsque les circonstances le demandent. Cependant, la réponse à la question ainsi posée sur la fonction pénitentiaire de la grâce collective ne peut pas être binaire. Cette fonction peut s'articuler avec d'autres qui peuvent la contrarier momentanément sans pour autant la remettre en cause complètement. Il convient donc de passer en revue tous les autres usages de la grâce collective pour tenter de mesurer jusqu'à quel point ils s'opposent à sa fonction pénitentiaire.

Il semble bien que la manière dont la grâce collective est utilisée conduise à un recul progressif de ses usages non pénitentiaires : cela est perceptible en ce qui concerne les grâces accordées en nombre à des détenus (A) et pour la question des grâces accordées pour des infractions politiques (B).

A. Grâces collectives et grâces accordées en nombre à des détenus

Plusieurs exemples permettent d'alimenter la réflexion sur le rapport entre la fonction pénitentiaire de la grâce et ses usages annexes. Il y a tout d'abord, sous la Restauration et dans les débuts de la monarchie de Juillet, le problème posé par les condamnés à une peine devenue impossible à exécuter, la peine de la déportation. Le ministère de la Justice tente de résoudre cette question au moyen des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818, et ce alors même que cette solution soulève un grand nombre de difficultés (1). Sous le Second Empire et la Troisième République en revanche, plusieurs types de grâces en nombre sont rendues par des dispositifs *ad hoc* sans recourir à la grâce collective (2).

1. Les grâces des condamnés à la déportation détenus au Mont-Saint-Michel

Des années de la Révolution et de l'Empire, le système pénal de la Restauration a hérité de plusieurs condamnés dont la peine ne peut être mise à exécution : il s'agit des condamnés à la déportation. La peine de déportation est entrée dans le Code pénal de 1791 pour les récidivistes : elle a disparu du Code de 1810, mais la loi sur les propos séditieux de 1815 l'a rétablie pour cette infraction spécifique. La situation de ces

condamnés à la déportation est résumée par le préfet de la Manche dans un rapport au ministre de l'Intérieur du 28 janvier 1821 :

La maison centrale du Mont-Saint-Michel est [...] le dépôt des condamnés à la déportation. Il y en a de deux espèces : les uns sont connus sous le nom de déportés criminels, les autres sous le nom de déportés politiques. Les premiers sont ceux qui, d'après les lois de 1791, ont été condamnés pour récidive à des peines afflictives ou infamantes et qui, après avoir subi la peine de ce crime, devraient être transférés au lieu de déportation pour y rester toute leur vie¹²⁹⁸.

La peine de la déportation, en raison des circonstances liées aux guerres de la révolution et de l'Empire, n'a jamais pu être exécutée faute de lieu adéquat pour accueillir les déportés : constatant que cette peine était inapplicable, « la loi du 23 floréal an X [13 mai 1802] avait substitué la peine de la flétrissure à celle de la déportation »¹²⁹⁹. Néanmoins, les individus condamnés avant cette date avaient vu leur condamnation maintenue. La pratique était donc tout simplement de les maintenir en détention faute de pouvoir être déportés et, en 1821, ils sont encore 31 dans ce cas à la prison du Mont-Saint-Michel¹³⁰⁰. La seconde catégorie comprend des condamnés qui ont été poursuivis en exécution de la loi sur les cris séditieux de 1815¹³⁰¹. Dans les deux cas, la peine de la déportation n'était pas exécutable et le maintien en détention de ces condamnés est problématique¹³⁰².

Le sort de ces détenus commence à émouvoir certaines personnalités au moment où, avec la fondation de la Société royale des prisons, l'attention se porte sur la condition des prisonniers. Ainsi, François de Barbé-Marbois, ancien ministre de la Justice¹³⁰³, président de la Cour des comptes et membre de la Société royale des prisons, s'inquiète du sort de ces détenus à la suite de son inspection des prisons du Calvados et de la Manche¹³⁰⁴ et, en marge d'un rapport remis au roi sur la question de l'état des prisons, intercède en faveur de huit d'entre eux¹³⁰⁵.

Le garde des Sceaux informe alors Barbé-Marbois, lors d'une entrevue, que la grâce sera accordée pour deux des huit individus pour lesquels celui-ci avait intercédé : mais la précision la plus importante tient au fait que les mesures de clémence seront accordées à

¹²⁹⁸ Lettre du préfet de la Manche au ministre de l'intérieur du 28 janvier 1821 jointe à la lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 11 mars 1821, AN, BB³ 168.

¹²⁹⁹ *Ibid.*

¹³⁰⁰ « Trente et un individus sont détenus de cette manière au Mont-Saint-Michel. Ils sont soit aux fers, soit en prison depuis 24 et 30 ans. Leur sort est vraiment digne de compassion. » *Ibid.*

¹³⁰¹ « Les condamnés politiques sont ceux qui sont condamnés pour des cris séditieux, rassemblements armés ; et quinze de cette classe sont détenus au Mont-Saint-Michel. La plupart d'entre eux ont été condamnés à l'époque de l'effervescence, et quand des souvenirs récents rendaient les dispositions aux révoltes plus communes. » *Ibid.*

¹³⁰² « J'aurai l'honneur de vous soumettre, dans un mémoire séparé, des observations sur la légalité de cette détention. C'est un point de droit fort important à examiner, et qui mérite de fixer votre attention. » *Ibid.*

¹³⁰³ Sur le rôle de Barbé-Marbois en 1816, voir supra, chapitre 2, p. 106 et s.

¹³⁰⁴ F. DE BARBÉ-MARBOIS, *Visite des prisons des départements du Calvados et de la Manche par un Membre de la Société Royale pour l'Amélioration des Prisons en août et sept. 1821*, Paris, Imprimerie Royale, 1821, imprimé, AN, BB³ 168.

¹³⁰⁵ Lettre du marquis de Marbois au ministre de la Justice du 30 juillet 1822, AN, BB³ 168.

la date fixée par l'ordonnance du 6 février 1818¹³⁰⁶. Le témoignage de Barbé-Marbois révèle que les autorités administratives et judiciaires entendent bien utiliser les dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 pour régler le problème : certains d'entre eux avaient d'ailleurs été déjà proposés pour les grâces générales de 1819¹³⁰⁷. L'ordonnance pour les grâces accordées pour le baptême du duc de Bordeaux du 7 octobre 1820 est également utilisée¹³⁰⁸.

C'est donc avec l'intention de régler le problème au moyen de la grâce collective que les demandes en grâces transmises par Barbé-Marbois sont étudiées par la direction des affaires criminelles et des grâces. Le directeur, Legraverend est d'avis d'accorder six remises entières et deux réductions de peine en raison de la bonne conduite des détenus¹³⁰⁹. Le ministre de la Justice, Pierre-Hercule de Serre, décide de proposer « seulement la grâce de deux d'entre eux pour le 25 août prochain »¹³¹⁰ et de rejeter les autres : c'est de cette décision qu'il informe personnellement Barbé-Marbois. C'est en vue des grâces du mois d'août 1822 que les deux noms retenus en décembre sont proposés au successeur du comte de Serres, le duc de Peyronnet : mais il se trouve que les deux condamnés choisis font partie de la cohorte de ceux qui ont été condamnés en vertu de la loi sur les cris séditieux. Le nouveau garde des Sceaux refuse donc la mesure de clémence envisagée par son prédécesseur au motif « que le moment n'est pas opportun pour l'application de la clémence royale a des délits politiques de cette nature »¹³¹¹. Ainsi, sur les huit détenus proposés par Barbé-Marbois dans son rapport, aucun n'obtient, au final, de mesure de clémence¹³¹². L'implication personnelle des deux ministres de la Justice qui se succèdent, De Serres et De Peyronnet, dans le choix final du rejet de ces grâces s'explique par la nature politique de l'infraction de ces détenus. La question de la grâce politique, qui sera étudiée plus précisément au paragraphe suivant, interfère ici avec la résolution du problème lié à la peine inexécutable.

Quant aux 32 « déportés criminels » condamnés à la déportation pour récidive suivant les dispositions du Code pénal de 1791 et recensés en 1821¹³¹³ ils ne sont graciés qu'au compte-goutte au fil des grâces collectives annuelles : la peine de déportation étant

¹³⁰⁶ « Je fus en même temps informé que la fête de St Louis, 25 août 1822, était l'époque à laquelle pourrait être rendues publiques les deux grâces déjà indiquées, ou un plus grand nombre s'il y avait lieu. » *Ibid.*

¹³⁰⁷ « Le directeur de la maison centrale de déportation du Mont-Saint-Michel transmet un état de 40 condamnés à la déportation susceptibles d'être recommandés à la clémence du Roi. 20 de ces condamnés se sont déjà pourvus en grâce, on trouvera leurs numéros dans l'état ci-joint. Enregistré le 12 février 1819. » Note du bureau des grâces, AN, BB³ 168.

¹³⁰⁸ État de 34 condamnés détenus au Mont-Saint-Michel proposés par le préfet de la Manche pour les grâces du baptême du duc de Bordeaux, AN, BB³ 168.

¹³⁰⁹ Rapport du directeur des affaires criminelles et des grâces, Legraverend, au ministre de la Justice du 4 décembre 1821, AN, BB³ 168.

¹³¹⁰ Note datée du 4 juin épinglée sur le rapport précédent, AN, BB³ 168.

¹³¹¹ Lettre du secrétaire général du ministère de la justice au marquis de Barbé-Marbois du 23 août 1822 (Brouillon), AN, BB³ 168.

¹³¹² Le secrétaire général du ministère de la Justice conclut ainsi la lettre destinée à informer Barbé-Marbois du rejet total de ses demandes : « Je me fais un devoir, M. le marquis, de vous en informer en vous témoignant le regret que j'éprouve de n'avoir pas à vous communiquer un résultat plus conforme au vœu que Votre Excellence a exprimé ». *Ibid.*

¹³¹³ État des condamnés à la déportation détenus à la maison centrale du Mont-Saint-Michel, année 1828, AN, BB³ 168.

perpétuelle, leur détention ne peut prendre fin que par une grâce ou par leur décès en détention.

En 1828, ils sont encore 24 détenus portés sur un état récapitulatif en vue des propositions de grâces annuelles. Les indications de leur conduite en prison remplies par le directeur de la maison centrale du Mont-Saint-Michel indique que 18 d'entre eux se sont toujours très bien conduits et reçoivent des appréciations en ce sens¹³¹⁴. Deux ont eu une conduite moins digne d'éloges mais se sont amendés¹³¹⁵. Enfin, les quatre derniers sont punis régulièrement ou le directeur émet des doutes sur leur repentir¹³¹⁶.

Le plus intéressant est cependant l'avis de l'aumônier de la prison reporté sur le document dans une case adjacente à celle réservée au directeur de la maison centrale. Invité à se prononcer sur l'amendement de chacun des prisonniers, l'aumônier s'y refuse en ces termes : « Pour répondre sciemment et positivement à la question faite, il faudrait être le créateur de ces déportés, ou du moins être favorisé d'une révélation divine »¹³¹⁷. L'aumônier s'insurge également contre la crainte que semble éprouver le ministère de la Justice devant le danger que pourrait représenter la libération de ces condamnés :

*Fondé sur l'expérience que l'âge de 60 ans me donne, je dis qu'il y a faiblesse à craindre la rentrée dans la grande société des Français, sous un si bon monarque Charles X, digne fils de Saint Louis, la rentrée de 24 malheureux déportés, presque tous en âge décrépés (depuis 48 à 80 ans), gémissant depuis plus de 30 ans sous les verrous dans une affreuse captivité, ayant été jugés dans des temps orageux, et étant de divers départements. L'humanité souffrante crie hautement en leur faveur, et les avantages de la liberté les contiendront dans l'obéissance de leur devoir.*¹³¹⁸

Malgré les demandes pressantes formulées par l'aumônier en 1828, les grâces sont accordées avec parcimonie. En 1830, le ministère de la Justice suggère à celui de l'Intérieur d'utiliser les grâces de l'avènement pour solder le problème¹³¹⁹. Le ministre de l'Intérieur, dans sa réponse du 21 janvier 1831, révèle que, pour ce qui est des onze condamnés

¹³¹⁴ Par exemple : « bonne conduite », « très bonne conduite », « s'est toujours bien conduit » ou encore : « sa bonne conduite lui a mérité l'emploi de prévôt dans un dortoir ». *Ibid.*

¹³¹⁵ « Il a été puni plusieurs fois, mais il paraît se conduire mieux depuis un an. » *Ibid.*

¹³¹⁶ « Il est d'un caractère très violent, il a été puni plusieurs fois » ou « sa probité est un peu suspecte ». *Ibid.*

¹³¹⁷ *Ibid.*

¹³¹⁸ Observations de l'aumônier de la prison du Mont-Saint-Michel sur l'État des détenus de la maison centrale du Mont-Saint-Michel du 25 avril 1828, AN, BB³ 168.

¹³¹⁹ « M. et cher collègue, la maison centrale du Mont-Saint-Michel renferme des condamnés à la déportation au sujet desquels des renseignements ont été adressés à différentes époques par votre prédécesseur. Des grâces ont été accordées chaque année à ceux qui étaient portés sur les listes dressées en vertu de l'ordonnance du 6 février 1818 ; mais il paraît temps d'examiner la position de tous ceux qui restent détenus, afin de mettre un terme à leur captivité. L'occasion de l'avènement au trône de SM me paraît favorable à cet acte de clémence. Je prie en conséquence, M. et cher collègue, de me faire connaître quels sont ceux des détenus dont il s'agit, qui, par leur conduite et leur assiduité au travail, et pour les garanties qu'ils présentent à la société, peuvent être l'objet d'une proposition de grâce pleine et entière. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 14 septembre 1830 (brouillon), AN, BB³ 168.

politiques recensés en 1821, la question a été réglée¹³²⁰. En revanche, sur la seconde liste, qui concerne les 17 condamnés récidivistes restants, les fonctionnaires du bureau des grâces constatent au vu de leur conduite que « il n'y en a que 6 qu'on pourrait gracier ». Leur conclusion illustre l'impasse dans laquelle ils se trouvent : « Cependant on ne peut retenir les autres. Il faudrait s'entendre avec le ministre de l'Intérieur sur ce qu'il serait possible de faire pour eux »¹³²¹.

Les dossiers conservés aux Archives nationales, qui s'interrompent à cette date, ne permettent pas de savoir comment le solde des 17 condamnés à la déportation a finalement été réglé. Cet épisode illustre cependant toute la difficulté qu'il peut y avoir à vouloir utiliser les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 pour régler le problème de la peine qui ne peut être mise à exécution. Le reliquat des 11 détenus que l'on ne peut ni gracier, parce qu'ils ne répondent pas aux critères de bonne conduite, ni maintenir en détention, car le bon sens voudrait qu'ils ne puissent être maintenus plus longtemps dans l'exécution d'une peine à laquelle ils n'ont jamais été légalement condamnés, en montre les limites.

La philosophie de l'ordonnance du 6 février 1818, qui considère la grâce comme une récompense pour le détenu qui se conduit bien, a manifestement rendu impossible une solution de clémence générale qui semble, en tous cas au travers des documents conservés dans les archives du ministère de la Justice, ne même pas avoir été prise en considération. La crainte de devoir libérer des individus potentiellement dangereux alors que ces détenus avaient été condamnés pour récidive a certainement joué un grand rôle dans les réticences du ministère de la Justice. Dans cet épisode, l'ordonnance du 6 février 1818 apparaît presque comme un prétexte pour refuser d'accorder des grâces que le respect de l'équité aurait dû imposer.

L'objectif pénitentiaire des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 entrave l'usage de ces grâces pour résoudre une question qui ne relève pas d'une problématique de l'amendement, mais d'une autre question, celle de la peine qui ne peut être mise à exécution. Cependant, ce type d'usage des grâces collectives semble reculer avec le temps.

2. Les grâces en nombre autre que des grâces collectives

Les grâces des condamnés à la déportation détenus au Mont-Saint-Michel ont été accordées dans les premières années de l'exécution de l'ordonnance du 6 février 1818, c'est-à-dire à un moment où la spécificité de ces grâces apparaissait d'autant moins que la direction des affaires criminelles et des grâces avait tout fait pour les assimiler aux grâces

¹³²⁰ « Vous verrez par la première liste ci-jointe que sur 11 déportés pour causes politiques, dont l'état fut adressé au département de la Justice en 1821, l'un a été amnistié, huit ont été graciés et deux sont décédés, et qu'aujourd'hui il en s'en trouve plus un seul de cette nature dans la maison centrale du Mont-Saint-Michel. » Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 21 janvier 1831, AN, BB³ 168.

¹³²¹ Note épinglée sur un brouillon inachevé de lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur datée de février 1831, AN, BB³ 168.

déjà existantes. Cependant, comme l'a montré l'étude du régime des grâces collectives, le caractère spécifique des grâces collectives apparaît plus clairement à mesure que les années passent. Dès lors, les grâces accordées en une seule fois à un certain nombre de détenus pour des raisons autres que l'amendement des détenus semblent faire l'objet d'un traitement à part et cessent d'être mêlées aux grâces collectives. Cette évolution se fait graduellement, sans qu'il soit besoin, aux yeux du ministère de la Justice, de la justifier.

Deux exemples sont éclairants. Le premier concerne les grâces et réductions de peine accordées en faveur d'individus originaires des départements annexés à la France¹³²² en 1860 à la suite du traité de Turin signé le 24 mars :

*Au nombre de 77 forçats des départements annexés et qui ont été remis à la France en exécution du traité du 24 mars dernier se trouvent six individus frappés par application du Code pénal sarde de peines supérieures à celles qu'ils auraient encourues sous l'emprise de la législation française. Il a été décidé que l'on régulariserait par voie de grâce la position judiciaire de ces six condamnés signalés par le procureur général d'Aix.*¹³²³

Dans une telle situation, la grâce sert à harmoniser les peines des condamnés avec la nouvelle législation pénale. Dans le cas de ces six forçats, le fait frappant est qu'il est décidé d'examiner leur situation sans tenir compte de leur conduite en détention dans les prisons où ils étaient détenus¹³²⁴. Il est vrai que ces établissements ne sont pas sous l'autorité de l'administration française et que ces renseignements ne sont peut-être pas disponibles. Mais il aurait aussi été possible d'attendre les premiers rapports sur la conduite de ces détenus dans les bagnes en France pour les comprendre ensuite dans les grâces collectives annuelles : or, cette éventualité n'est pas envisagée.

Le second exemple est en encore plus éclairant, puisqu'il concerne une grâce accordée de manière presque automatique aux détenus se trouvant dans une certaine situation définie à l'avance. La loi pénitentiaire du 5 juin 1875, qui consacre le principe de l'encellulement individuel, prévoit dans son article 4 une réduction du temps de la peine lorsque celle-ci est accomplie à l'isolement. Des détenus déjà condamnés et détenus à l'isolement ayant demandé à bénéficier de ses dispositions, le ministre de la Justice leur oppose une fin de non-recevoir, puisque « la loi nouvelle est sans influence sur les peines déjà subies sous l'empire de la législation précédente »¹³²⁵. Néanmoins, pour des raisons d'équité, le ministre de la Justice envisage une mesure de clémence générale en faveur des détenus placés dans cette situation :

¹³²² M. ORTOLANI (dir.), *Consentement des populations, plébiscites et changements de souveraineté à l'occasion du cent cinquantième anniversaire de l'annexion de Nice et de la Savoie à la France*, Actes du colloque de Nice et Chambéry, Nice, Ed. Serre, 2013.

¹³²³ Note du bureau des grâces du 17 décembre 1860, AN, BB²⁴ 605-628 (Dossier général S 60 77 99).

¹³²⁴ Finalement, les grâces sont rejetées en raison des circonstances et de la nature des infractions reprochées aux six détenus. Lettre du procureur général d'Aix au ministre de la Justice du 19 janvier 1861 et Note du bureau des grâces du 24 janvier 1861, BB²⁴ 605-628 (Dossier général S 60 77 99).

¹³²⁵ Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 1^{er} septembre 1875, CP, t. VI, vol. 2, p. 339.

*Toutefois, il m'a paru équitable d'attribuer, par voie de décision gracieuse, aux condamnés qui se trouvent dans cette situation, le bénéfice de la réduction. Je proposerai en conséquence à M. le président de la République, de leur accorder une remise partielle de leur peine.*¹³²⁶

Aucun décret de grâce collective impersonnelle n'ayant été retrouvé à cette occasion, il est probable que les grâces ont été accordées de manière nominative à tous les détenus se trouvant dans la situation correspondante. Là encore, ces mesures de clémence ont été accordées sans que le critère de la conduite en détention ne soit pris en considération. On notera ici que bien que ces grâces soient provoquées par l'adoption d'une loi qualifiée de « pénitentiaire », la loi sur l'encellulement individuel de 1875, les motifs de ces grâces ne sont pas eux-mêmes pénitentiaires, mais tiennent uniquement au souci de ne pas créer d'iniquité lors de l'introduction d'une nouvelle loi dont les effets ne peuvent être rétroactifs.

Ces deux exemples sont, certes, très différents du cas des condamnés à la déportation détenus dans la maison centrale du Mont-Saint-Michel sous la Restauration : il n'en demeure pas moins qu'il est significatif que, après la monarchie de Juillet, la nécessité d'accorder des grâces à un grand nombre de détenus ne signifie plus, dans l'esprit du ministère de la Justice, qu'il faille nécessairement recourir aux grâces collectives : cela peut être considéré comme un indice du fait que la fonction pénitentiaire de la grâce collective tend à s'affermir.

C'est cependant dans le cas des grâces politiques que la progressive spécialisation pénitentiaire de la grâce collective apparaît le plus clairement.

B. Grâces collectives et grâces politiques : une différenciation progressive

Pas plus que la « grâce pénitentiaire », la « grâce politique » n'existe en tant que catégorie juridique au XIX^e siècle. Elle est pourtant bien une réalité dans un siècle où, malgré l'absence de définition précise, se développe progressivement un statut du détenu politique¹³²⁷. La fonction de la grâce politique n'est pas la même que celle de la grâce pénitentiaire : elle a davantage en vue l'affermissement du régime et la soumission du condamné au nouveau pouvoir politique que son amendement à proprement parler. La

¹³²⁶ *Ibid.*

¹³²⁷ J.-C. VIMONT, *Enfermer les politiques. Aux origines des régimes de détention politique (1810-1848)*, Thèse de doctorat en histoire dactyl., Université Paris VII, 1991 ; J.-C. VIMONT, *La prison politique en France. Genèse d'un mode d'incarcération spécifique*, Paris, Anthropos Economica, 1993 ; J.-C. VIMONT, « Histoire de la détention politique en France », *Criminocorpus* [En ligne], <http://journals.openedition.org/2547> (consulté le 10 septembre 2023).

répression et la clémence en matière politique connaissent des oscillations importantes : chaque nouveau régime qui s'installe use d'abord de la violence, puis de la clémence envers ceux qu'il définit comme ses ennemis politiques pour imposer durablement son existence dans un siècle mouvementé¹³²⁸. Répression et clémence politique se suivent ainsi dans un mouvement de balancier presque aussi régulier que la succession des régimes eux-mêmes. La Restauration a connu les troubles de la période 1814-1815 et la loi sur les cris séditieux de novembre 1815. La monarchie de Juillet fait face aux insurrections prolétariennes et républicaines entre 1831 et 1834. La seconde République a réprimé l'insurrection de juin 1848, et le Second Empire les mouvements de révolte qui ont suivi le coup d'État du 2 décembre 1851. Enfin, le régime né après l'effondrement du Second Empire, provisoirement républicain avant de le devenir définitivement en 1875, réprime l'insurrection de la Commune en 1871.

Cependant, malgré cette différence de fonctions, la grâce politique peut partager certains points communs avec la grâce pénitentiaire. Lorsque le pouvoir souverain fait le choix de recourir à la grâce politique, mesure personnelle, plutôt qu'à l'amnistie, mesure générale, c'est le plus souvent parce qu'il entend faire un tri entre les condamnés politiques et pardonner d'abord à ceux qui font preuve de repentir¹³²⁹. Les critères retenus pour la grâce pénitentiaire peuvent ainsi rejoindre ceux de la grâce politique.

C'est ce qui peut expliquer que les grâces de nature politique accordées dans le cadre de l'exécution de l'ordonnance du 6 février 1818 ont d'abord été relativement courantes sous la Restauration. Cependant, dès la monarchie de Juillet, les grâces politiques soulèvent certaines difficultés : ainsi, la question de l'acceptation de la mesure par les condamnés se pose avec une acuité qui n'existe pas dans le cas de la grâce pénitentiaire ordinaire. Les grâces politiques vont progressivement se trouver de moins en moins nombreuses à être comprises dans les grâces collectives, tandis que les occasions d'accorder des grâces politiques en nombre en dehors de la procédure des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 se multiplient. Il convient donc de distinguer deux périodes : la situation des grâces politiques par rapport aux grâces collectives n'est pas la même dans les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818 (1) et à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle (2).

1. Les grâces politiques dans les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818

Les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818 sont l'occasion, pour la direction des affaires criminelles et des grâces, d'accorder des mesures

¹³²⁸ A. CHOSSAT DE MONTBURON, *L'ennemi en droit pénal (1789-1886)*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Paris II, 2021.

¹³²⁹ L'innovation de la « grâce amnistiante » de la loi du 3 mars 1879 permettait de combiner la personnalisation de la mesure permise par la grâce et l'effacement complet de la condamnation impliquée par l'amnistie.

de clémence en faveur de détenus condamnés pour des faits de nature politique. De nombreux condamnés en application de la loi sur les propos séditieux¹³³⁰ se trouvent encore détenus en 1818¹³³¹. Les dossiers politiques sont conservés en priorité aux Archives nationales¹³³², et donc les informations concernant ce type de grâces y sont surreprésentées. La proportion de grâces politiques, comme l'analyse des grâces accordées en 1818, lors de la première année de l'application de l'ordonnance du 6 février, nous le montre, est importante¹³³³. Dans son étude sur la prison politique en France, Jean-Claude Vimont cite l'ordonnance du 6 février 1818 comme un texte important pour l'octroi de mesures de clémence en faveur des condamnés de la « terreur blanche »¹³³⁴.

Les critères de l'ordonnance du 6 février 1818, la bonne conduite en détention et l'assiduité au travail, sont supposés témoigner d'un retour au bien des délinquants suite à leur séjour en prison. Cependant, aux yeux de l'émblématique directeur des affaires criminelles et des grâces, Legraverend, les condamnés pour cris séditieux, pour au moins une partie d'entre eux, ne sont pas aussi pervertis que les condamnés de droit commun. Les circonstances politiques troublées peuvent parfois expliquer que des individus de bonne foi se soient laissés entraîner par un élan de contestation malheureux :

*Le principe de l'indulgence que l'on accorde à ces sortes de délit c'est qu'ils sont produits en général par une exaltation née elle-même du froissement des affections et des intérêts au milieu des circonstances politiques les plus orageuses. Il ne faut pas prendre à la rigueur et dans un sens positif les expressions qui échappent dans une situation violente dont le temps, la réflexion et l'emploi même de l'indulgence calment les emportements qui sont suivis d'un repentir sincère.*¹³³⁵

¹³³⁰ Loi du 9 novembre 1815, Bull. lois, 1815, n° 39, p. 415.

¹³³¹ A. QUENSOI DE LA HENNERIE, « Les propos séditieux sous la Restauration dans le département du Nord (1815-1824) », *Revue du Nord*, vol. 11, n° 41, 1925, p. 36-53.

¹³³² Dans le carton des archives nationales portant la côte BB²² 24-29, intitulé « Recours en grâce à l'occasion de la fête du Roi », un seul des 24 dossiers ne concerne pas une infraction politique.

¹³³³ On constate en effet, dans le rapport du 5 août 1818 sur les premières grâces accordées en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818, une surreprésentation de la grâce politique. Voir supra, chapitre 2, p. 177.

¹³³⁴ « Une ordonnance du 6 février 1818 organisa la procédure des grâces [...] Il n'était pas question de prisonniers pour des causes politiques mais la première application de cette ordonnance, en 1818, les concerna. Des lettres des préfets du Haut-Rhin et de la Seine-et-Marne révélaient que consignes avait été donnée par le ministère de la justice de proposer en priorité à la grâce royale des condamnés pour propos ou fait séditieux. La même procédure intervint en 1819. » J.-C. VIMONT, *La prison politique en France. Genèse d'un mode d'incarcération spécifique*, op. cit., p. 180-181.

¹³³⁵ Rapport du directeur des affaires criminelles et des grâces au ministre de la Justice du 27 avril 1819, AN, BB³ 168 (S4 n° 24 25). Dans le même ordre d'idées, Legraverend écrit à propos d'une condamnée pour cris séditieux : « Les propos criminels tenus par la femme Simonard ont dû être réprimés avec sévérité ; mais il convient toutefois de considérer que ce langage furibond dans la bouche grossière d'une femme de la classe du peuple ne doit pas être pensé comme l'expression d'une pensée positive, et qu'il appartient à l'exaltation produite par les circonstances politiques extraordinaires dont l'impression s'efface de plus en plus tous les jours, et que l'intervention même de la clémence royale contribue à faire oublier. » Rapport du directeur des affaires criminelles et des grâces au ministre de la Justice du 13 avril 1819, AN, BB²² 39-54 (S4 n° 2431 et G 3 N9).

Legraverend, rappelons-le, nommé sous le premier Empire et maintenu à son poste à la Restauration, n'est pas un ultra mais plutôt un libéral¹³³⁶. Si, en fonctionnaire loyal, il admet la nécessité d'une répression des ennemis du nouveau régime, il refuse d'assimiler les condamnés de la loi d'exception à des criminels ordinaires. L'usage de la clémence est une conséquence de la conception que l'on se fait du rôle de la peine : or, la nécessité de celle-ci ne se fait pas sentir de la même manière pour les condamnés de droit commun, dont l'action délinquante remet en permanence en cause l'ordre social, et les condamnés politiques dont les actes n'étaient dangereux que lors de « circonstances politiques orageuses ». En utilisant à l'égard des condamnés pour propos séditeux les dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818, Legraverend en modifie subtilement les critères. Cet usage politique de la grâce collective va néanmoins devenir plus difficile à mesure que le temps passe. Plus la fonction pénitentiaire de l'ordonnance du 6 février 1818 s'affirme, en particulier avec l'apparition d'un régime spécifique, moins cette ordonnance paraît compatible avec la spécificité de la grâce politique.

Un des points les plus évidents de cette singularité apparaît avec netteté sous la monarchie de Juillet, à l'occasion de la demande de grâce exceptionnelle à la prison du Mont-Saint-Michel¹³³⁷ pour les détenus politiques qui ont aidé à combattre l'incendie du 22 octobre 1834. En effet, comme le précise un rapport de l'administration des prisons annexée à la lettre que le ministre de l'Intérieur transmet au ministre de la Justice, certains détenus républicains, qui méritent une mesure de clémence en raison de leur attitude pendant l'incendie, posent un singulier problème car ils refusent d'accepter leur grâce :

Un certain nombre de détenus Républicains, sans avoir manifesté le désir d'obtenir leur liberté, l'éprouvent réellement et n'hésiteraient pas à témoigner, s'ils n'étaient retenus par une sorte d'esprit de corps et par l'influence qu'exercent sur eux les chefs exaltés du parti qui ne cessent de répéter « que le gouvernement leur doit une amnistie et non pas des grâces ; qu'il sera tôt ou tard forcé de l'accorder et que jusque-là un républicain doit rester libre, ne peut accepter une grâce qui lui enlèverait son indépendance, en lui faisant contracter une sorte de dette de gratitude envers le gouvernement du Roi¹³³⁸.

La grâce et l'amnistie, en effet, se distinguent de mieux en mieux au début du XIX^e siècle sur le plan des principes¹³³⁹. La grâce n'emporte qu'une dispense d'exécuter la peine,

¹³³⁶ É. HOFMANN, « L'Affaire Charles Lainé (1818), ou comment la police fabriquait un faux-monnayeur », [En ligne], 2011, <http://revues.org/958> (consulté le 10 septembre 2023) ; E. HOFMANN, *Une erreur judiciaire oubliée. L'affaire Wilfrid Regnault (1817-1818)*, Genève, Slatkine, 2009.

¹³³⁷ Sous la monarchie de Juillet, la maison centrale du Mont-Saint-Michel accueille les détenus politiques. F. GIRARD, *Histoire du Mont-Saint-Michel comme prison d'État, avec les correspondances inédites des citoyens Armand Barbès, Auguste Blanqui, Martin Bernard, Flotte, Mathieu, d'Épinal, Béraud, etc.*, Paris, P. Permain, 1849.

¹³³⁸ Rapport du bureau des prisons au ministre de l'Intérieur du 12 décembre 1834 annexé à la lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 13 décembre 1834, AN, BB²² 83-100.

¹³³⁹ S. WAHNICH, *Une histoire politique de l'amnistie. Études d'histoire, d'anthropologie et de droit*, Paris, Presses universitaires de France, 2007 ; S. GACON, *L'Amnistie. De la Commune à la guerre d'Algérie*, Paris, Seuil, 2002.

mais maintient la condamnation : l'amnistie au contraire anéantit le jugement et, de fait, retire rétroactivement aux faits qui ont conduit à la condamnation leur caractère délictuel ou criminel¹³⁴⁰. Dans le premier cas, le condamné politique demeure coupable, d'un point de vue juridique et moral, de ses agissements et ne doit sa liberté qu'à la clémence du régime qu'il a combattu. Dans le second cas, le pouvoir semble reconnaître que le caractère répréhensible de ses agissements passés n'existe plus, et le détenu doit sa liberté à la reconnaissance que sa conduite était, sinon justifiée, au moins excusable. On comprend donc que les condamnés politiques préfèrent l'amnistie à la grâce et que le raisonnement tenu par les condamnés républicains détenus au Mont-Saint-Michel devienne rapidement courant chez nombre de détenus politiques¹³⁴¹.

La situation en 1834 n'est pas la même qu'en 1818¹³⁴². La loi sur les cris séditieux, particulièrement répressive, a conduit à des condamnations parfois sévères pour de simples jurons proférés sous l'emprise de la boisson. Les personnes condamnées sous l'empire de ces dispositions ne sont pas toujours de véritables opposants politiques déterminés mais plutôt de simples citoyens qu'un mouvement d'humeur a précipités derrière les barreaux. Les condamnés politiques détenus au Mont-Saint-Michel au début des années 1830, au contraire, sont des militants convaincus de leur cause¹³⁴³. Ces militants vont donc montrer une certaine détermination à résister à une mesure de clémence conçue comme une faveur du pouvoir qu'ils combattent.

Il est vrai qu'une grâce peut être accordé même sans l'assentiment du condamné, lequel n'a pas plus le choix de refuser une mesure de clémence qu'une peine¹³⁴⁴. C'est sur cet aspect que compte l'administration des prisons pour accorder la grâce aux détenus républicains du Mont-Saint-Michel en 1834¹³⁴⁵. Toutefois, il y a une forme de contradiction

¹³⁴⁰ Une note non datée de la direction des affaires criminelles et des grâces, qui semble avoir été écrite au début des années 1840, témoigne de cette distinction entre grâce et amnistie désormais bien acquise : « Mais du droit de grâce on a fait découler le droit d'amnistie. Ces deux droits sont cependant bien différents dans leurs effets. La grâce dispense seulement de subir la peine, en laissant subsister toutes les autres conséquences de la condamnation. L'amnistie, expression tirée de mot grec *amnistia*, oubli, efface complètement le délit ; c'est ce que la Cour de cassation a souvent décidé, notamment le 19 juillet 1839. » Note non datée de la direction des affaires criminelles et des grâces sur le droit d'amnistie, AN, BB³⁰ 448.

¹³⁴¹ Voici par exemple comment un proscrit du coup d'État de 1851 réfugié à Jersey tient à faire savoir à la presse qu'il n'a pas sollicité de grâce de l'Empereur. « Au rédacteur de *L'Impartial*. Monsieur, vous avez inséré aux nouvelles de France, dans votre dernier numéro, cette note de *La Patrie*, journal semi-officiel de Paris : "Les personnes qui viennent d'être l'objet de grâces de la part de l'Empereur étaient toutes signalées par leur conduite et leur repentir. Leur grâce avait été sollicitée, soit par eux, soit par leur famille". Puisque mon nom est inscrit au *Moniteur* et que je suis cité par votre journal comme amnistié, je dois protester contre semblable allégation. Je déclare donc que je n'ai jamais rien demandé ni sollicité et que personne n'a reçu de ma part l'autorisation d'agir en ma faveur. Je mets du reste au défi qui que ce soit de prouver le contraire de ce que j'avance. » Copie de la lettre de César Dumont au rédacteur de *L'Impartial* jointe à la lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 7 mars 1853, AN, BB²² 129 B. Notons que ce proscrit confond, dans sa lettre, l'amnistie et la grâce, mais partage avec ses prédécesseurs de 1834 le refus de solliciter une mesure de clémence.

¹³⁴² Il n'y a plus de condamnés pour la loi sur les cris séditieux au Mont-Saint-Michel après 1830. Les détenus politiques du Mont-Saint-Michel ont été condamnés à la nouvelle peine de détention politique en forteresse voulue par Thiers. J.-C. VIMONT, *Enfermer les politiques. Aux origines des régimes de détention politique (1810-1848)*, op. cit.

¹³⁴³ Barbès et Blanqui sont détenus au Mont-Saint-Michel sous la monarchie de Juillet. Ils ne sont pas dans la liste des détenus de 1834 car leur détention est postérieure à cette date. G. GEFFROY, *L'enfermé*, Paris, Charpentier, 1919 ; R. MERLE, *Armand Barbès. Un révolutionnaire romantique*, 2^e édition, Toulouse, Privat, 1989 ; M. PAZ, *Un révolutionnaire professionnel, Auguste Blanqui*, Paris, Fayard, 1984.

¹³⁴⁴ J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, op. cit., p. 61-63.

¹³⁴⁵ « Malgré l'espèce d'aveuglement dans lequel s'obstinent les détenus républicains, vous jugerez peut-être, monsieur le ministre, que le gouvernement ne doit écouter à leur égard que ses sentiments d'équité et de générosité, et qu'il ne manquerait point à sa

à accorder une grâce supposée récompenser son amendement à un condamné qui la refuse et montre par là même qu'il n'accepte pas, pour des raisons politiques, de se considérer comme amendé. Une amnistie générale pour les détenus politiques détenus est finalement accordée par l'ordonnance du 8 mai 1837¹³⁴⁶.

À partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, les grandes occasions de clémence collective se développent en dehors de la grâce collective

2. Grâces collectives et grâces politiques dans la seconde moitié du XIX^e siècle.

À la suite du coup d'État de décembre 1851, Louis-Napoléon Bonaparte met en place une importante répression en instaurant des « commissions mixtes ». Cette répression a la particularité de ne pas s'appuyer sur le système judiciaire ordinaire, mais de mettre en place une forme spécifique qui fait appel à l'armée et à l'administration. Cette justice d'exception condamne dans des délais très restreints un grand nombre d'insurgés et d'opposants politiques¹³⁴⁷.

dignité, en récompensant pour leur conduite, dans cette occasion, même des hommes qui n'accueilleraient ce bienfait que par une répugnance ou un dédain apparent. D'ailleurs, s'ils refusaient formellement la grâce ou la commutation de peine qui leur serait accordée, leur obstination ne pourrait jamais compromettre l'autorité royale ; car elle fait exécuter sa clémence comme elle fait exécuter sa justice. » Rapport du bureau des prisons au ministre de l'Intérieur du 12 décembre 1834 annexé à la lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 13 décembre 1834, AN, BB²² 83-100.

¹³⁴⁶ Si les effets et la nature de l'amnistie sont bien connus, le débat porte, à cette époque, sur l'autorité qui a la possibilité d'accorder une amnistie. Sous la monarchie de Juillet, les juristes reconnaissent au roi le droit d'accorder des amnisties comme l'affirme la note de la direction des affaires criminelles et des grâces. « L'autorité des amnisties faites par ordonnance royale a été reconnue par toutes les juridictions et notamment par la Cour de cassation. Dans l'arrêt du 19 juillet 1839, cité plus haut, cette Cour dit formellement que le droit même d'abolir les poursuites qui pourraient être commencées dérive de l'article 58 de la charte constitutionnelle, tel qu'il a été constamment interprété et exécuté. » Note non datée de la direction des affaires criminelles et des grâces sur le droit d'amnistie, AN, BB³⁰ 448.

¹³⁴⁷ La bibliographie est plus qu'abondante sur la question de la répression des opposants par les commissions mixtes suite au coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte. En voici un aperçu rapide. S. APRILE, « "La prison agrandie". L'internement au lendemain du 2 décembre 1851 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 46-4, décembre 2000, p. 658-679 ; M. BONOT, *La liberté individuelle et les mesures d'exception sous le Second Empire*, thèse de doctorat, Droit, Paris, A. Michalon, 1908 ; R. BONS, « Après le coup d'État du 2 décembre 1851 : résistances et répression dans le Sud-Ouest », *Revue historique et archéologique du Maine*, 4^e série, n° 1, 2001, p. 105-160 ; L. DERIES, « Les internés politiques dans la Manche au début du Second Empire », *Revue de l'Avranchin*, vol. 24, 1931, p. 289-300 ; G. FRANCKHAUSER, *Les insurgés de Paris et ses faubourgs devant une justice militaire, civile et politique après le coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte du 2 décembre 1851*, Mémoire de maîtrise en histoire dactyl., Université de Poitiers, 1994 ; B. FRICOTEAUX, *Le langage de la répression dans la presse parisienne au lendemain du 2 décembre 1851*, Mémoire de maîtrise en histoire dactyl., Université Paris 1, 1980 ; J.-F. JEANJEAN, « Le coup d'État du 2 décembre 1851 dans le département de l'Aude, La Révolution de 1848 et les révolutions du XIX^e siècle, 1830-1848-1870 », *Bulletin de la Société d'histoire de la Révolution de 1848*, vol. t. XXI, 1925 1924, p. 161-180 ; P. LECOCQ, R. MARTINAGE, « Les magistrats et la politique au XIX^e siècle. L'exemple des commissions mixtes de 1852 », *Tijdschrift voor rechtsgeschiedenis*, 1982, 50-1, p. 19-47 ; E. DE MARI, « Des juges sans figures. La commission mixte du département de l'Hérault », in : A. DEPERCHIN, N. DERASSE (dir.), *Figures de justice. Études en l'honneur de Jean-Pierre Royer*, Lille, Centre d'histoire judiciaire, 2004, p. 503-517 ; R. MARTINAGE, « Les magistrats jugés par les commissions mixtes en 1852 », *Histoire de la Justice*, vol. 12, 2000, p. 159-170 ; B. MENAGER, *La répression à Paris et en province à la suite du coup d'État du 2 décembre (Étude critique)*, Mémoire de DES en histoire dactyl., Université de Paris, 1956 ; G. ROUGERON, « La terreur bonapartiste dans le département de l'Allier, après le coup d'État », *Bulletin de la Société d'histoire de la Révolution de 1848*, vol. 34, 1937, p. 157-171 ; F. SAINT-BONNET, « Technique juridique du coup d'État, juge gouvernemental », in : F. BLUCHE (dir.), *Le prince, le peuple et le droit. Autour des plébiscites de 1851 et 1852*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 123-160 ; C. SEIGNOBOS, « Le coup d'État de 1851. Les commissions mixtes d'après les fonds versés récemment aux Archives nationales », *Bulletin de la Société d'histoire moderne*, 2^e série, 1907-1910, p. 59-61 ; G. SICARD « La "commission départementale" de la Haute-Garonne et les Républicains en 1852 » in : J. BASTIER (dir.), *Justice et politique. De la guerre de Cent ans aux fusillés de 1914*, 1998, p. 149-178. ; L. SOULA, « Justice et répression politique : les commissions mixtes du Lot-et-Garonne et du Gers », in : *Hommes et pays de la Moyenne Garonne*. Actes du Congrès tenu à Agen et à Moissac les 24 et 25 mai 2004, Revue de l'Agenais, 132^e année, 2005, n° 1, p. 371-394 ; C. THIBON, « Les victimes républicaines du Second Empire dans un arrondissement rural », in : A. FAURE, P. VIGIER (dir.), *Répression et prison politiques au XIX^e siècle*, Société d'Histoire de la Révolution de 1848 et des Révolutions du XIX^e siècle, Paris, Éditions Créaphis, 1990, p. 145-157 ; V. WRIGHT, « The Coup d'État

Rapidement, le régime s'attelle à prendre des mesures de clémence après cette répression brutale : un « comité des grâces politiques » est ainsi constitué en mars 1852 pour statuer sur les recours en grâce des condamnés des commissions mixtes et, à l'image des commissions mixtes elles-mêmes, il comprend des représentants du ministère de la Justice, de l'Intérieur et des militaires¹³⁴⁸. Lors des séances des 15 et 18 mars 1852, ce comité examine 1124 recours en grâce introduits par des condamnés des commissions mixtes¹³⁴⁹. Parallèlement au comité des grâces, quatre commissaires extraordinaires désignés par décret du Prince-président parcourent les départements et accordent des grâces ou commutation de peine aux condamnés. Enfin, après l'année 1852, une procédure spécifique de demande de grâce, adressée obligatoirement aux préfets, est mise en place dans les différents départements¹³⁵⁰. Conformément à l'usage au XIX^e siècle, ces grâces politiques accordées en nombre par les commissaires ou le comité des grâces ne sont jamais désignées comme « collectives ».

On pourrait d'ailleurs hésiter à appeler « grâces » ces mesures de clémence car il pourrait s'élever une question sur la nature de « peine » des décisions administratives prises par les commissions mixtes : cependant, elles sont bien tenues, par les autorités de cette époque, pour des peines à part entière qui peuvent donc être remises par voie de grâce¹³⁵¹. Tout est exceptionnel dans ces mesures de clémence : la composition du comité des grâces, la délégation du droit de grâce à quatre « commissaires », la procédure de ces commissaires qui, à l'inverse des usages en matière de grâce, font comparaître les condamnés devant eux¹³⁵², et enfin le fait que les préfets et l'administration de l'Intérieur, et non celle de la Justice, sont chargés de leur instruction. Ces particularités sont à la mesure du caractère exceptionnel de la justice répressive des commissions mixtes, qui ne correspondent à

of December 1851. Repression and the Limits of the Repression », in : R.PRICE (dir.), *Revolution and Reaction. 1848 and the Second French Republic*, Londres, Croom Helm, 1975, p. 303-333.

¹³⁴⁸ Sont membres du comité des grâces politiques : Séneca, directeur des affaires criminelles et des grâces, Baland, directeur général de la police, Dupuy, chef de l'administration départementale et générale au ministère de l'Intérieur, Mazet et De Courson, lieutenants colonels d'État-Major, Billecocq, chef du bureau des grâces. AN, BB³⁰ 462.

¹³⁴⁹ *Ibid.*

¹³⁵⁰ E. DE MARI, « Grâce et politique. La grâce des condamnés de la commission mixte du département de l'Hérault. 1852-1859 », in : S. DAUCHY et al. (dir.), *La résolution des conflits. Justice publique et justice privée, une frontière mouvante*, Lille, Centre d'Histoire Judiciaire - Université Lille 2, 2008.

¹³⁵¹ « Monsieur le ministre et cher collègue, par une lettre en date du 9 de ce mois, vous m'avez fait l'honneur de m'annoncer que le décret du 9 mars ayant attribué aux décisions des commissions mixtes le caractère de condamnation définitive, une décision du Prince Président pouvait seule en atténuer ou en faire cesser l'effet par voie de grâce. » Lettre du ministre de la Police générale au ministre de la Justice du 10 mars 1852. AN, BB³⁰ 462.

¹³⁵² Le traitement des demandes en grâce se fait, dans la procédure ordinaire, uniquement sur pièces : on ne fait jamais comparaître de condamné devant le détenteur du droit de grâce, ni devant ceux qui ont pour rôle de l'assister dans cette tâche, à savoir les fonctionnaires du ministère de la Justice. Le fait que les condamnés soient présentés en personne devant les commissaires qui ont obtenu du Prince-Président délégation du droit de grâce est donc tout à fait exceptionnel. Cette comparution a des effets surprenants sur l'un des quatre commissaires, le général Goyon. Le général considère en effet l'apparence plus ou moins plaisante à ses yeux des condamnées de sexe féminin comme un motif pour accorder ou refuser une mesure de clémence. Ainsi écrit-il à propos d'une condamnée : « Jeune fille à tête très exaltée, mais intéressante par son âge et une certaine beauté qui ne permettent pas de la mettre dans une colonie pénitentiaire ». Une autre, en revanche, voit sa déportation en Algérie confirmée par ce commentaire : « Monstre de barricade ». AN, BB²² 129 A.

aucune norme pénale en vigueur jusque-là et que les adversaires du régime de Louis-Napoléon Bonaparte ne se privent pas de critiquer avec virulence¹³⁵³.

Cependant, la nouveauté introduite par les mesures de l'année 1852 est bien l'exigence de « soumission »¹³⁵⁴ qui est formulée pour les grâces des commissions mixtes¹³⁵⁵ et qui est étendue par la suite à toutes les mesures de clémence politique¹³⁵⁶. L'époque où l'administration des prisons se demandait s'il était opportun d'accorder une grâce à un détenu politique qui la refuse est révolue : la soumission du condamné politique est désormais une condition de la clémence. Dans le cadre des grâces collectives, ce principe se traduit par le fait que l'administration ne peut faire une proposition en faveur d'un détenu politique que si celui-ci a déjà fait, au préalable, une demande de grâce individuelle¹³⁵⁷.

La question des grâces politiques à accorder sur une large échelle se pose de nouveau en 1871, après la répression des faits insurrectionnels liés à la Commune de Paris et aux différentes communes de province¹³⁵⁸. La répression est, encore une fois, de très grande ampleur¹³⁵⁹, mais comme en 1851, le nouveau pouvoir songe rapidement à mettre en place des mesures de clémence. La nouveauté institutionnelle est que le gouvernement, encore provisoire¹³⁶⁰, entend partager la responsabilité des grâces avec l'Assemblée élue en

¹³⁵³ Voici comment Victor Hugo décrit, depuis Guernesey, les commissions mixtes : « Le droit ? On l'a banni ; l'honneur ? On l'exila. Cette justice-là sort de ces juges-là comme des tombeaux la vipère ». V. HUGO, *Les châtiments*, Paris, Flammarion, 2018 [1853].

¹³⁵⁴ Le terme est régulièrement utilisé par l'administration tant pour les grâces que pour les amnisties. « Monsieur le Ministre et cher collègue, pour apprécier aussi exactement que possible la sincérité de la soumission formulée par les inculpés politiques qui désireront profiter de la mesure de clémence annoncée par le moniteur du 20 mars dernier, j'ai besoin non seulement des informations recueillis par la magistrature mais aussi des renseignements particuliers que possède l'administration. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 10 avril 1856, AN, BB³⁰ 462.

¹³⁵⁵ Voici la formule de soumission à laquelle le condamné doit obligatoirement souscrire afin de pouvoir faire un recours en grâce auprès du préfet : « Je reconnais le gouvernement de sa majesté l'Empereur Napoléon et je m'y sou mets avec dévouement. Je déclare également sur l'honneur qu'à l'avenir je ne m'occuperai que du bien-être de ma famille et du travail qui sut me faire vivre. » E. DE MARI, « Grâce et politique. La grâce des condamnés de la commission mixte du département de l'Hérault. 1852-1859 », art. cit.

¹³⁵⁶ L'exemple du réfugié de Jersey est cet égard éclairant. Le ministre de la Justice écrit ainsi à son sujet à son collègue de l'Intérieur : « Je pense qu'il y a lieu d'ajourner l'exécution de la décision prise en faveur de Dumont jusqu'à ce qu'il ait fait acte de soumission au gouvernement de SM Impériale, puisque telle était la condition expresse de sa grâce ». Lettre du ministre de la justice au ministre de l'Intérieur du 23 février 1853. AN, BB²² 129 B.

¹³⁵⁷ Dans la période où les grâces politiques sont recensées, elles ne représentent, à leur maximum en 1854, que 4,4 % de la totalité des grâces collectives accordées selon le *Compte général de l'administration de la Justice criminelle en France*. CGJC, 1854, CLVII, p. 36.

¹³⁵⁸ Bien que ces différentes insurrections soient d'une ampleur moindre que celle de la Commune de Paris, elles n'en sont pas moins nombreuses. Des communes sont ainsi proclamées, parfois très brièvement, à Lyon, Marseille, Saint-Étienne, Narbonne, Toulouse, Perpignan, Le Creusot, Grenoble, Bordeaux et Nîmes. Des soulèvements ont également lieu à Limoges, Périgueux, Cuers, Foix, Rouen et au Havre. J. GAILLARD, *Communes de province, Commune de Paris. 1870-1871*, Paris, Flammarion, 1971 (*Questions d'histoire*, 26) ; J. GIRAULT, *Bordeaux et la Commune. 1870-1871*, Paris, Éditions sociales, 1971.

¹³⁵⁹ La bibliographie concernant la répression judiciaire de l'insurrection de la commune de Paris est trop vaste pour en donner davantage qu'un aperçu rapide. F.A. APPERT, *Rapport d'ensemble sur les opérations de la justice militaire relatives à l'insurrection de 1871*, Paris, Imprimeurs de l'Assemblée nationale, 1875 ; M. VUILLEUMIER, « Le gouvernement de Versailles, les autorités suisses et les poursuites de la Commune de Paris en 1871 », *Le Mouvement social*, 1962-63, n° 38 et 44, p. 26-46 et p. 63-82 ; M. BARAT, « Le vocabulaire des ennemis de la Commune : du 28 mai 1871 au mois de juin 1872 à travers les textes des comptes rendus des conseils de guerre », *La Pensée*, vol. 156, 1971, p. 52-67 ; J. MAITRON, « Étude critique du rapport Appert : essai de "contre-rapport", La Commune de 1871, Paris 1971 », *Le Mouvement social*, vol. 79, 1972, p. 95-118 ; E. TARRIDE, « Le procès de Théophile Ferré », *La vie judiciaire*, 15 juillet 1991, p.11-12 ; P. LEBARBE, *Les tribunaux militaires et les événements de la Commune de Paris de 1871*, thèse de doctorat de droit dactyl., Université de Reims, 1996 ; F. BOGET, *Le droit de la défense dans les procès des communards*, Mémoire de D.E.A en histoire du droit, des institutions et des faits sociaux dactyl., Université Lyon III, 1997 ; A. COMBES, « Communards : le temps de la répression. », *Bulletin du Centre de documentation du Grand Orient de France*, n° 240, 1998, p. 77-81 ; J. TABEUR, *La province contre Paris ! Les barricades du peuple, 1848-1871*, Paris, Economica, 2009.

¹³⁶⁰ Le nouveau régime, formellement républicain depuis le 4 décembre 1870, n'est pas encore réellement fixé. Il ne le sera que suite au vote des lois constitutionnelles de 1875.

février 1871. Le droit d'accorder des grâces pour les faits insurrectionnels de 1871 est exercé conjointement par le chef du gouvernement, Thiers, et par une commission de l'Assemblée, tandis que le droit de grâce pour les infractions de droit commun demeure entièrement entre les mains du gouvernement¹³⁶¹.

Cette nouveauté institutionnelle a une conséquence directe : les propositions pour les grâces collectives, qui sont accordées chaque année au mois de juin durant cette décennie¹³⁶², doivent être revues par la commission des grâces de l'Assemblée si elles concernent des faits insurrectionnels. La question se pose assez rapidement au bagne de Nouvelle-Calédonie où sont envoyés les détenus politiques condamnés à la peine de la déportation¹³⁶³. Questionnée en 1874, la commission des grâces accepte que des propositions de grâces soient faites par l'administration dans le cadre des grâces collectives en faveur des condamnés politiques pour faits insurrectionnels, mais dans des formes spécifiques¹³⁶⁴. La commission des grâces se voit ainsi reconnaître une sorte de droit de regard sur la procédure des grâces collectives¹³⁶⁵.

Le plus important est que la condition, désormais classique, que les condamnés politiques aient demandé leur grâce est posée dès le début par la commission des grâces¹³⁶⁶, et renouvelée pas la suite¹³⁶⁷. Or, cette question de la grâce ou de l'amnistie des condamnés pour les faits insurrectionnels de 1871 agite justement le débat politique et devient un enjeu pour la nouvelle majorité républicaine qui s'affirme progressivement au gré des

¹³⁶¹ Sur les sources constitutionnelles du droit de grâce au XIX^e siècle, voir p. 10-11.

¹³⁶² Voir supra, chapitre 3, p. 212.

¹³⁶³ L. MICHEL, *Souvenirs et aventures de ma vie*, Paris, Maspéro, 1983 ; A. BALLIERE, *La déportation de 1871, souvenirs d'un évadé de Nouméa*, Paris, G. Charpentier, 1889 ; J. ALLEMANE, *Mémoires d'un Communard. Des barricades au bagne*, Paris, Librairie Socialiste, 1906 ; L.-J. BARBANÇON, « La déportation des Communards en Nouvelle-Calédonie (1872-1881) », *Bulletin de la Société d'études historiques de Nouvelle-Calédonie*, n° 105, 1995, p. 49-58 ; J. BARONNET, J. CHALOU, *Communards en Nouvelle-Calédonie. Histoire de la déportation*, Paris, Mercure de France, 1987 ; J. BRUHAT, « Les Communards en Nouvelle-Calédonie », *Annuaire d'études françaises*, 1983, p. 35-47 ; J. CATON, *Journal d'un déporté 1871-1879, de la Commune à l'île des Pins*, Paris, France-Empire, 1986 ; M. CHABEUF, « Les déportés de la Commune de Paris en Nouvelle-Calédonie », *Mémoires de l'Académie des sciences, arts et belles-lettres de Dijon*, 1979, vol.123, p. 311-324 ; R. CHIPAUX, « Déportés et forçats de la commune de Belleville à Nouméa [originaires de Franche-Comté] », *Bulletin du Centre d'entraide généalogique de Franche-Comté*, n° 62, 1995, p.43-48 ; C. CORNET, *Communards, puis Calédoniens. La vie et la descendance des déportés politiques en Nouvelle-Calédonie*, Nouméa, Éditions de la Boudeuse, 1999 ; H. DUPARC, *De Paris à Nouméa. L'histoire des Communards de la Commune de Paris déportés en Nouvelle-Calédonie*, Sainte-Clotilde (Réunion), Orphie, 2003 ; F. GRISCELLI, « Les déportés de la Commune en Nouvelle-Calédonie », *Bulletin de la Société d'études historiques de la Nouvelle-Calédonie*, n° 81, p. 58-67 ; G. MAILHE, *Déportation en Nouvelle-Calédonie des Communards et des révoltés de la Grande Kabylie. 1872-1876*, L'Harmattan., Paris, 1995.

¹³⁶⁴ « J'ai l'honneur de répondre à la lettre en date du 23 mars 1874 par laquelle vous me demandez si la commission des grâces est disposée à accueillir des présentations de grâces collectives en faveur des individus condamnés pour faits insurrectionnels. La commission est prête à examiner la situation de chacun des condamnés que l'administration pénitentiaire croira devoir présenter pour une décision gracieuse ; cependant elle désire que le dossier de chaque condamné accompagne la proposition de grâce, et que ces propositions soient faites non sur un tableau collectif mais d'une façon spéciale, en faveur de chacun de ceux qui en auront été reconnus dignes. » Lettre du président de la commission des grâces au ministre de la Justice du 2 avril 1874, AN, BB²² 191.

¹³⁶⁵ « Je propose également d'accéder au désir manifesté par Monsieur le ministre de la Marine en exceptant bien entendu les condamnés pour faits insurrectionnels, les questions qui les touchent devant au moins être soumises à l'examen de la commission des grâces ». Note interne du bureau des grâces du 20 janvier 1875. Les dispositions qui sont alors négociées entre la Marine et la Justice sont celles concernant un assouplissement des règles du temps d'épreuve et une augmentation du pourcentage des forçats proposés. Voir p. 296.

¹³⁶⁶ « Il importe, comme vous le faites si justement remarquer, que les détenus forment personnellement un recours en grâce ». Lettre du président de la commission des grâces au ministre de la Justice du 2 avril 1874, AN, BB²² 191.

¹³⁶⁷ « J'ai l'honneur de vous faire connaître que la commission des grâces a résolu de ne point provoquer de mesure de clémence en faveur des déportés qui s'abstiennent volontairement de faire appel à la clémence du gouvernement ». Lettre du ministre de la Justice au ministre des Colonies du 7 octobre 1876, AN, BB²⁴ 826.

élections partielles à l'Assemblée¹³⁶⁸. La question est définitivement réglée par deux lois d'amnistie, la première, partielle, de 1879¹³⁶⁹ et la seconde, totale, le 11 juillet 1880. Les grâces accordées aux condamnés pour les faits insurrectionnels de 1871 dans le cadre de la grâce collective sont ainsi nécessairement limitées en nombre puisqu'elles ne peuvent concerner que ceux des condamnés qui acceptent de reconnaître la légitimité politique du gouvernement en sollicitant leur grâce¹³⁷⁰.

La grâce collective n'apparaît donc pas, au final, comme le cadre idéal pour accorder des grâces politiques. Si elles étaient nombreuses au début de la période, elles ont tendance à se raréfier par la suite en raison d'une exigence de soumission, matérialisée par le fait de solliciter la mesure de clémence, ce qu'un certain nombre de condamnés politiques sont enclins à refuser. Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, le nombre de grâces politiques accordées lors des grâces collectives demeure assez faible et la fonction pénitentiaire de la grâce collective n'est affectée par la grâce politique que de manière marginale.

Au total, la grâce collective n'apparaît pas comme la seule forme de grâce qui peut servir à accorder des mesures de clémence pour des motifs pénitentiaires, puisque tel peut être le cas, également, de la grâce individuelle au moins dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Loin d'infirmier la fonction pénitentiaire de la grâce collective, cette extension vers la grâce individuelle a tendance à la confirmer car elle montre que les règles adoptées pour la grâce collective fixent une norme qui concerne toutes les mesures de clémence accordées pour des motifs pénitentiaires. De plus, les usages non pénitentiaires de la grâce collective ont plutôt tendance à régresser au fil du temps, ce qui montre que les autorités prennent conscience du fait que la fonction pénitentiaire de la grâce collective est une composante essentielle qu'il convient donc d'essayer de respecter au mieux.

La fonction pénitentiaire de la grâce collective doit également s'apprécier par un autre aspect de leur mise en œuvre : la manière dont les acteurs considèrent la procédure de ces grâces et apprécient le rôle qu'ils ont eux-mêmes à y jouer.

¹³⁶⁸ S. GACON, « L'amnistie de la Commune (1871-1880) », *Lignes*, vol. 10, n° 1, 2003, p. 45-64.

¹³⁶⁹ La loi d'amnistie du 3 mars 1879 essaie de ménager les deux positions avec l'invention de la « grâce amnistiante ».

¹³⁷⁰ Le *Compte général de l'administration de la Justice criminelle* des années 1874 et suivantes ne rassemble pas dans une catégorie spécifique les grâces accordées à des bagnards de Nouvelle-Calédonie condamnés pour des faits insurrectionnels. Il est probable que ces grâces sont comprises dans le décompte des infractions de droit commun, comme « coups et blessures » ou « incendie », qui ont été commises à l'occasion des affrontements. Les statistiques des prisons le font en revanche pour les maisons centrales et en particulier pour celles qui ont été consacrées aux condamnés pour faits insurrectionnels, à savoir Belle-Île, Thouars, Embrun et Landerneau. En 1874 et 1875, aucune grâce n'est accordée à ces détenus sur proposition de l'administration. En 1876, les mesures de clémence accordées aux détenus de ces prisons réservées aux condamnés pour faits insurrectionnels dans le cadre de la procédure des grâces collectives sont au nombre de 69, contre 594 accordées sur recours individuel. En 1877, ces chiffres sont respectivement de 22 pour 145, en 1878, de 9 pour 449, en 1879, de 7 pour 83. En 1880, suite à l'amnistie sans doute, la catégorie des maisons centrale ou de détentions réservées aux condamnés pour faits insurrectionnels disparaît. Au cours des années 1876 à 1879, les grâces collectives ont représenté respectivement 11%, 15%, 2% et 8 % du total des grâces accordées à des détenus condamnés pour l'insurrection de 1871. Ces grâces politiques ont représenté, entre 1876 à 1879, de 0,3% à 5 % du nombre total des grâces collectives dans les maisons centrales. Il est clair que les grâces accordées aux condamnés pour les événements politiques de 1871 comptent peu dans le nombre des grâces collectives.

Section 3. Les différents protagonistes de la grâce collective

Les pouvoirs des différentes autorités dans la procédure des grâces collectives ainsi que dans l'élaboration de leur régime ont déjà été évoqués. Il s'agit à présent d'envisager la pratique des différents protagonistes des grâces collectives selon une perspective différente, celle de la manière dont ils agissent et considèrent leur propre rôle, afin de déterminer dans quelle mesure ils contribuent ou, au contraire, entravent la fonction pénitentiaire de la grâce collective. L'administration pénitentiaire, par exemple, peut espérer trouver dans la grâce collective un appui pour maintenir son autorité dans la prison. Le fait que la grâce collective incite, par la promesse d'une récompense, un certain nombre de détenus à se comporter correctement n'est un encouragement à l'amendement que dans la mesure où l'administration ne réduit pas ses exigences en récompensant des détenus dans le seul but de maintenir un climat apaisé dans la prison. La notion de fonction pénitentiaire permet de porter un jugement nuancé en essayant de mesurer la portée des objectifs explicites, des motifs implicites, des effets recherchés ou imprévus des grâces collectives : la façon dont chacun des acteurs considère la grâce collective et ce qu'il en attend ou cherche à éviter est un indicateur important pour appréhender la fonction pénitentiaire de la grâce collective dans toutes ses dimensions.

Il convient de distinguer deux ensembles : les fonctionnaires du ministère de la Justice, bien qu'ils soient des agents de l'exécutif, entendent agir, dans le cadre de la grâce collective, comme des magistrats, et contribuer ainsi à étendre le pouvoir de l'autorité judiciaire sur le monde pénitentiaire : cependant, la pratique des recommandations vient contrarier cette ambition (§1). Les protagonistes du système pénitentiaire, à savoir l'administration des prisons et des bagnes, mais aussi les détenus et leurs proches, ont également un point de vue et une action sur les grâces collectives (§2).

§1. Les fonctionnaires du ministère de la Justice : une ambition pénitentiaire contrariée ?

Le souverain, roi, empereur ou président de la République, est le détenteur exclusif du droit de grâce. Le ministre de la Justice joue auprès du chef de l'État un rôle de conseil que la tradition, à défaut des textes constitutionnels, lui attribue : il doit cependant le partager, pour les grâces militaires et maritimes, avec les ministres de la Guerre et de la Marine. L'administration du ministère de la Justice, et plus précisément la direction des affaires criminelles et des grâces, est chargée de l'élaboration concrète des décisions soumises à la signature du chef de l'État sur proposition du ministre. Elle tient compte

des avis des parquets généraux qui sont systématiquement sollicités. L'analyse du travail de ces fonctionnaires permet de montrer que ceux-ci voient, dans l'étude des dossiers de grâce, le prolongement de leur activité de magistrat, activité qu'ils exerçaient à l'époque où ils étaient affectés dans les juridictions avant de rejoindre la direction des affaires criminelles et des grâces. Il s'agit donc avant tout pour eux d'agir en juges (A). Cependant, ces fonctionnaires demeurent les agents d'un gouvernement qui peut leur imposer ses décisions en matière de grâces. La délicate question des recommandations vient ainsi contrarier la volonté des fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces d'agir en magistrats impartiaux (B).

A. Agir en juges

La grâce n'est pas entre les mains des magistrats, mais dans celles du chef de l'État : pourtant, c'est bien en tant que magistrats que les fonctionnaires du bureau des grâces considèrent agir dans le cadre des grâces collectives. Cette apparente contradiction s'explique par le fait que la grâce est considérée comme l'exercice d'une prérogative de nature judiciaire par le représentant le plus élevé de l'État. La justice est « une autorité », et non un pouvoir, et elle demeure soumise à la souveraineté du roi, de l'empereur ou de la Nation¹³⁷¹.

Bien que dépendants du gouvernement, les membres de l'administration du ministère de la Justice se sentent investis d'une forme de compétence judiciaire qu'ils déniaient à leurs collègues des autres départements ministériels (1). Cette conception permet de comprendre le sens des délibérations des fonctionnaires de la direction des affaires et des grâces (2).

1. Pouvoir exécutif et autorité judiciaire dans le cas de la grâce

Si on considère que la décision du chef de l'État est une décision juridictionnelle et que celui-ci agit en magistrat au moment où il rend une grâce¹³⁷², alors les fonctionnaires chargés de préparer la décision doivent eux-mêmes agir en magistrats tout en étant des fonctionnaires dépendant du pouvoir exécutif. Cette situation n'est pas inédite dans la conception française des rapports entre pouvoir exécutif et autorité judiciaire, puisque c'est ainsi que l'on peut définir les magistrats du parquet : soumis aux ordres du ministre de la Justice, les membres du parquet n'en sont pas moins des magistrats. Ce sont précisément eux qui sont amenés à formuler un avis sur les propositions de grâces de l'administration pénitentiaire : leur rôle est alors conçu comme un prolongement de celui

¹³⁷¹ B. GARNOT, *Histoire de la justice. France, XVI^e-XXI^e siècle*, Gallimard. Paris, 2009, p. 549-550.

¹³⁷² Sur ce point, voir *supra*, Introduction, p. 23-25.

qu'ils ont tenu en tant que représentants des intérêts de la société devant la juridiction de jugement.

L'étude des dossiers de grâce permet de montrer que l'action des fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces est comparable à celle des magistrats du parquet. Un témoignage précieux sur le travail est apporté par un ancien directeur des affaires criminelles et des grâces, Jules Lacoïnta¹³⁷³, qui publie, en 1881, un article consacré aux grâces¹³⁷⁴. Lacoïnta confirme le rôle essentiel du directeur des affaires criminelles et des grâces et de ses collaborateurs dans le processus d'attribution des grâces :

Sauf en ce qui touche la peine capitale, le droit de grâce est, de fait, exercé dans les grandes nations, par des délégués du chef de l'État, qui se borne à sanctionner leurs travaux. Cette mission appartient, en général, comme chez nous, au ministre de la Justice ; mais il ne peut la remplir lui-même, il la confie à un haut fonctionnaire qui ne peut, de son côté, s'en acquitter qu'avec le concours de collaborateurs... Utilement aidé du suffrage des chefs de parquets, des présidents d'assise, de l'administration pénitentiaire, en possession de l'avis du chef de bureau, le directeur statue¹³⁷⁵.

Le directeur des affaires criminelles et des grâces est presque toujours, au XIX^e siècle, un magistrat ou un avocat¹³⁷⁶. Le premier titulaire du poste, Legraverend, qui a fait toute sa carrière au ministère avant sa nomination, fait presque figure d'exception : c'est néanmoins un juriste éminent. Les directeurs ont souvent déjà eu l'occasion, en tant que procureurs, de donner des avis sur les grâces sur lesquelles ils sont désormais chargés de statuer.

Lacoïnta, qui n'hésite pas à qualifier la direction des affaires criminelles et des grâces de « tribunal de la miséricorde », établit un parallèle entre la décision gracieuse et la décision juridictionnelle : il s'agit, dans l'exercice de la grâce, de prolonger l'action des magistrats au moment du prononcé de la peine¹³⁷⁷. Lacoïnta lie ce travail de justice à la fonction réformatrice de la peine¹³⁷⁸ : le rôle de la justice ne se limite alors plus au prononcé de la peine, mais doit également apprécier les effets de celle-ci. Cette conception anticipe

¹³⁷³ Jules Lacoïnta, magistrat du parquet depuis 1859, est directeur des affaires criminelles et des grâces du 21 janvier 1876 au 27 décembre 1876, sous le ministère Dufaure. Il est ensuite nommé au parquet général de la Cour de cassation. Décrit comme « conservateur, chrétien et libéral », il démissionne en 1880 et devient professeur de droit. P.-L. BOYER, « Jules Lacoïnta (1835-1898) : vie et œuvre d'un juriste leplaysien », *Les Etudes Sociales*, vol. n° 156, n° 2, 2012, p. 47-66.

¹³⁷⁴ J. LACOÏNTA, « Du droit de grâce », BSGP, vol. 7, novembre 1881.

¹³⁷⁵ *Ibid.*, p. 750.

¹³⁷⁶ Sur les douze directeurs des affaires criminelles et des grâces entre 1822 et 1885 signalés par l'Almanach et dont il a été possible de retracer la carrière, dix étaient des magistrats du parquet avant leur nomination et deux étaient avocats.

¹³⁷⁷ « La justice préside aux décisions gracieuses ; le point de vue n'est pas le même que dans les délibérations judiciaires ; mais c'est toujours l'idée de justice, au lieu de l'omnipotence que l'on croit trop généralement y régner. » Lacoïnta ajoute que tandis que le magistrat est lié par les termes de la loi, « le pouvoir gracieux n'est subordonné aux dispositions d'aucun texte et peut se mouvoir en toute liberté ; mais, à défaut d'une loi écrite, il trouve son frein sa règle dans l'esprit de son institution, dans la recherche assidue du but qui lui est assigné, dans son essence même qui est d'être non le contraire mais le complément de la justice. » *Ibid.* p. 750.

¹³⁷⁸ « La peine tendit de plus en plus à présenter son vrai caractère ; *inflictive, exemplaire*, elle commença à être *réformatrice* [...]. Les efforts tentés en vue de l'amendement des condamnés ouvrirent à l'exercice du droit de grâce un nouvel horizon et transformèrent l'œuvre pénale toute entière. » *Ibid.*, p. 736.

celle qui prévaudra un dans le siècle suivant en confiant l'application des peines à des juridictions et des magistrats spécialisés¹³⁷⁹.

Dans la conception développée par Jules Lacointa¹³⁸⁰, le fait de statuer en magistrat sur l'opportunité des grâces permet de minimiser l'atteinte à l'autorité de la chose jugée que peut constituer une mesure de clémence. Décidée avec soin par des fonctionnaires qui ne font que prolonger le travail des juridictions, la mesure de grâce prend un sens qui ne manifeste pas « l'omnipotence » du gouvernement mais au contraire la poursuite par celui-ci des objectifs que se fixent les juges dans l'application des lois. La politique constante suivie par le ministère de la Justice dans l'application de l'ordonnance du 6 février 1818, en prenant soin de distinguer les critères des propositions de grâce des critères des grâces elles-mêmes, s'explique en grande partie par cette préoccupation.

2. Les délibérations des fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces

Comment l'action de ces hauts fonctionnaires s'exerce-t-elle au quotidien ? Une série de notes internes concernant la préparation des grâces collectives de l'année 1869 et de l'année 1870 permet d'éclairer le travail interne de la direction des affaires criminelles et des grâces. Ces quelques documents, insérés au sein des archives de la correspondance du bureau des grâces et qui ont échappé aux tris des archivistes lors des différents versements, offrent un éclairage rare sur le travail interne des services centraux du ministère de la Justice.

Ces notes, au nombre de six pour l'année 1869 et de douze pour l'année 1870 sont toutes adressées à Monsieur Billecocq par un interlocuteur qui ne signe pas, mais l'une d'elle est rédigée sur un papier à en-tête du « Cabinet du directeur des affaires criminelles et des grâces »¹³⁸¹. Comme le précise l'Almanach Impérial pour 1868, M. Billecocq est alors le chef de la division des grâces au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces : les notes lui sont donc très probablement adressées par le directeur d'alors, M. Babinet¹³⁸². Le travail est réparti entre les deux hommes comme le montre la première note conservée¹³⁸³ : il s'agit certainement de la supervision des décisions préparées par les rédacteurs, et pour lesquelles il convient de statuer de manière définitive.

Les hauts fonctionnaires qui ne jugent de l'opportunité des grâces que sur les dossiers qui leurs sont présentés sont tributaires de la qualité des renseignements que leur

¹³⁷⁹ La fonction de Juge d'application des peines a été créée en 1958.

¹³⁸⁰ Elle n'est pas très éloignée de celle de Legraverend, qui considérait la « préparation du travail des grâces » comme « la plus précieuse de [ses] attributions ». J.-M. LEGRAVEREND, *Des lacunes et des besoins de la législation française, en matière politique et en matière criminelle ou Du défaut de sanction dans les lois d'ordre public*, Béchet aîné, 1824, p. 220, note 3.

¹³⁸¹ Note du 20 juin 1869, dossier 1869, AN, BB²² 191.

¹³⁸² Alm. 1868, Paris, Veuve Berger-Levrault et fils, 1868, p. 102. Babinet devient par la suite conseiller à la Cour de cassation, comme beaucoup d'anciens directeurs des affaires criminelles et des grâces.

¹³⁸³ « M. Billecocq. 1. Prenez Toulon et Eysses. 2. Eysses sauf Lafoucarde et deux autres est bien fait. 3. J'ai un n° de Toulon et un d'Eysses réservé. 4. Vous me laissez manquer de pâture !! » Note du 20 juin 1869, dossier 1869, AN, BB²² 191.

fournit l'administration pénitentiaire. Les notes échangées en 1869 sur les propositions venues des centrales de Limoges¹³⁸⁴ et Loos¹³⁸⁵ et, en 1870, sur les propositions des centrales de Gaillon¹³⁸⁶, Riom¹³⁸⁷, Aniane¹³⁸⁸ et à nouveau Loos¹³⁸⁹ sont éclairantes à ce sujet : plus encore que les choix de l'administration, ce sont les manques de renseignements précis sur les détenus et leur conduite qui sont déplorés par le directeur. Les propositions qui sont mieux accueillies, comme celles de Limoges¹³⁹⁰, Nîmes¹³⁹¹ et Montpellier¹³⁹², sont également celles pour lesquelles les informations transmises par les autorités de la prison sont les plus complètes.

Le dossier pénal du condamné et les comptes rendus des procès d'assises, important autant que la conduite en détention pour juger d'une grâce¹³⁹³, et il semble presque impossible de prendre une décision en leur absence¹³⁹⁴. Les dossiers judiciaires permettent de rétablir les erreurs que les directeurs des maisons centrales font sur les détenus¹³⁹⁵ et la manière dont ces derniers abusent de la confiance de l'administration et des aumôniers trop souvent enclins à la clémence¹³⁹⁶.

D'une manière générale, les jugements du directeur et du chef de bureau sont abrupts et formulés dans des termes d'autant plus crus que ces notes internes ne s'embarrassent guère du langage policé employé dans les échanges entre les

¹³⁸⁴ « Limoges. Vous ai-je signalé ces présentations comme absurdes ? C'est le mot. Il n'y en a presque pas une qui ne soulève des critiques sérieuses. » Note non datée, dossier 1869, AN, BB²² 191.

¹³⁸⁵ « Loos. Tristes présentations, à moitié juste. Pas un éclaircissement sur le travail, sur les services rendus, fonctions dans la maison, sur la religion. » Note non datée, dossier 1869, AN, BB²² 191.

¹³⁸⁶ « Gaillon. Notices administratives assez complètes, mais très souvent erronées en fait. De plus, propositions excessives, obstinées, souvent extraréglementaires. » Note du 18 juillet 1870, dossier 1870, AN, BB²² 191.

¹³⁸⁷ « Riom. Très misérable présentation. Elles profitent à un choix de gredins incorrigibles et rien ne les motive suffisamment. Elles sont excessives et contraires en fait à nos enseignements. Cependant, il y en a un petit nombre très heureuses. Cela semble fait au hasard : le directeur ne connaît pas son personnel. » Note non datée, dossier 1870, AN, BB²² 191.

¹³⁸⁸ « Aniane. Présentations mauvaises. Excessives et prématurées au profit de gens le plus souvent corrompus à outrance et d'antécédents affreux. » Note du 12 juillet 1870, dossier 1870, AN, BB²² 191.

¹³⁸⁹ « À part le quartier correctionnel et quelques-uns des présentés de la fin, on peut dire que les présentations de Loos sont systématiquement détestables, prématurées, excessives, non justifiées par des notices insignifiantes, et au profit de vagabonds, associés de bandes de voleurs et autres criminels n'offrant aucune garantie. On ne connaît ni les sentiments religieux, ni les rapports avec la famille, ni les [illisibles]. C'est de tous points mauvais. » Note du 8 juillet 1870, dossier 1870, AN, BB²² 191.

¹³⁹⁰ « Limoges. Propositions généralement modérées et logiques. J'ai remarqué surtout les renseignements utiles sur les relations avec la famille. » Note du 12 juillet 1870, dossier 1870, AN, BB²² 191.

¹³⁹¹ « Nîmes. Très bonnes notices sur les condamnés. On y trouve beaucoup d'éléments de conviction. Présentations très bonnes jusqu'à 36 et 43 (et encore on comprend 43), 49, 50 et 64. Somme toute meilleures que beaucoup d'autres. » Note du 14 juillet 1870, dossier 1870, AN, BB²² 191.

¹³⁹² « Montpellier, maison centrale. Présentation meilleure qu'auparavant. À profité de nos observations. » Note non datée, dossier 1870, AN, BB²² 191.

¹³⁹³ « M. Billecocq. J'ai des comptes d'assises, mais plus un seul dossier ni même une notice relative aux grâces du 15 août. » Note non datée, dossier 1869, AN, BB²² 191.

¹³⁹⁴ « On est aveugle quand on n'a pas les comptes d'assises. » Note non datée, dossier 1869, AN, BB²² 191.

¹³⁹⁵ « « Beaulieu. Présentations exagérées souvent, et surtout absurdes en ce qu'on prétend donner des explications sur des faits qu'on ignore. Ainsi on lit sans cesse faute isolée alors que les comptes d'assises prouvent le contraire. » Note non datée, dossier 1869, AN, BB²² 191.

¹³⁹⁶ « Eysses. Caractère général des présentations. Prédominance excessive de la préoccupation religieuse. Elle a conduit à se laisser tromper par l'hypocrisie de plusieurs détenus constatée dès le temps du jugement. Renseignements détaillés, mais souvent inexacts sur l'état-civil, les relations avec la famille (notamment d'un enfant de l'hospice), l'amour de sa femme (chez un bigame condamné seulement pour faux), celui des enfants (chez un père qui violait ses filles), celui d'une mère pour un gaillard qui l'a rouée de coups. Il n'y a pas de contrôle évidemment. L'aumônier a la plus grande influence : il est cité sans cesse. Sans être prématurées les présentations sont souvent excessives. » Note du 21 juin 1870, dossier 1870, AN, BB²² 191.

administrations. Les détenus sont considérés avec dureté¹³⁹⁷, les directeurs de maison centrale sont sévèrement jugés¹³⁹⁸ et les appréciations négatives peuvent même, à l'occasion, concerner des magistrats du parquet¹³⁹⁹.

Ce bref aperçu sur le travail interne de la direction des affaires criminelles et des grâces révèle à quel point ces hauts fonctionnaires semblent avoir peu de considération pour l'administration pénitentiaire. Ils n'acceptent les propositions de grâces qui leur sont adressées par l'administration des prisons qu'avec parcimonie, et en se fondant autant sur le dossier de condamnation du détenu que sur l'observation de sa conduite en prison. Il s'agit de ne jamais cesser d'agir en magistrats avant tout préoccupés de la sécurité publique et de la défense de l'ordre social.

La volonté des fonctionnaires du ministère de la Justice d'agir en magistrats quand ils statuent sur les propositions de grâces de l'administration ne paraît pas remettre en cause la fonction pénitentiaire des grâces collectives, mais plutôt lui donner une dimension inattendue au XIX^e siècle : celle d'une forme de contrôle de représentants de l'autorité judiciaire, ou de moins de fonctionnaires qui se considèrent comme tels, sur l'application des peines. Cette dimension anticipe, dans l'esprit sinon sur le plan institutionnel, les réformes largement postérieures qui ont vu la création du juge de l'application des peines en 1958 et des tribunaux d'application des peines en 2004.

Agir en juges, pour les hauts fonctionnaires du ministère de la Justice, c'est donc avant tout agir avec impartialité. Est-ce ainsi, cependant, que le public perçoit leur travail ? En réalité, le caractère secret des délibérations de la direction des affaires criminelles et des grâces et le fait que la décision d'accorder ou de refuser une grâce ne soit jamais motivée ne peuvent que donner le sentiment que les grâces sont l'effet « d'un pouvoir omnipotent », pour reprendre l'expression de Jules Lacoïnta. L'article de Jules Lacoïnta, qui permet d'éclairer le travail des fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces, a précisément pour but de prouver à ses lecteurs que la grâce n'est pas « une faveur » au sens au sens du « résultat du bon plaisir, de l'arbitraire, une libéralité sans cause plausible... »¹⁴⁰⁰. Cependant, la tâche de Jules Lacoïnta n'est pas aisée, car la défiance envers la grâce ne s'appuie pas que sur des apparences défavorables. Il existe une pratique, bien réelle, qui peut jeter un doute sérieux sur le caractère équitable des décisions de grâces et donc sur la capacité des hauts fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces à disposer de la latitude nécessaire pour statuer en magistrats impartiaux : c'est celle des recommandations.

¹³⁹⁷ « Fontevraud. Présente pour de trop fortes réductions de vieux scélérats corrompus, pédérastes. » Note du 24 juin 1870, dossier 1870, AN, BB²² 191.

¹³⁹⁸ « Beaulieu. Nous avons autrefois loué Mr Marquet. Aujourd'hui il faut déclarer ses propositions mauvaises, excessives et peu raisonnées. » Note du 2 juillet 1870, dossier 1870, AN, BB²² 191.

¹³⁹⁹ « Doullens. Appréciations fantaisistes. Pour une fille Andrieu on suppose qu'il s'agit des enfants de sa sœur. On présente à moitié une sage-femme pratiquant des avortements. Présente toutes les infanticides à moitié sans même distinguer celles qui ont des habitudes de débauche. Surtout présentation exceptionnelle de la femme Leroy : détestable (il est vrai que le procureur général est d'une rare faiblesse). »

¹⁴⁰⁰ J. LACOINTA, « Du droit de grâce », art. cit., p.748.

B. La question des recommandations

Si le travail de préparation des décisions de grâce est confié aux fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces et en particulier au premier d'entre eux, le directeur, il n'en reste pas moins que le droit de grâce n'est en rien délégué : archétype même de la justice retenue, la grâce n'est accordée que par la signature du chef de l'État. Or, rien n'empêche celui-ci, ou, par son intermédiaire, son entourage, de faire qu'une grâce soit accordée à tel ou tel, et l'administration du ministère de la Justice ne saurait s'y opposer. Si le souverain, habituellement, ne s'occupe en personne que des grâces des condamnés à mort ou de certaines grâces accordées à des personnages importants ou pour des raisons politiques, il a tout à fait le loisir de rompre cette habitude et d'intervenir pour n'importe quel type de mesure de clémence, y compris celles qui sont rendues suivant les formes prescrites par l'ordonnance du 6 février 1818. Il est également possible au ministre de la Justice ou son cabinet de donner des instructions pour que les services du ministère préparent des décisions de grâce en faveur de certains condamnés, choisis par eux ou signalés au ministre par un autre membre du gouvernement.

La pratique des recommandations, il est vrai, n'est pas réductible à la problématique d'une faveur imméritée accordée à certains condamnés. Des lettres de recommandations accompagnent couramment des recours en grâce : il est possible, en effet, d'y joindre des lettres de notables, tels que des élus ou des membres du clergé, pour témoigner de la bonne moralité d'un condamné avant la commission d'une infraction. On peut même supposer que cette pratique est relativement courante dans le cas des recours individuels pour lesquels il est conseillé d'appuyer la demande en grâce par des éléments favorables au condamné. Pour les propositions de grâces collectives, la pratique de la lettre de recommandation est sans doute moins habituelle, mais dans la mesure où les dossiers individuels sont fusionnés avec ceux des grâces collectives, il peut arriver que ces recommandations soient prises en compte pour des grâces collectives.

Ce type de recommandation joue à peu près le même rôle que les témoins de moralité à un procès : il s'agit de fournir un aperçu de la personnalité du condamné. Il n'y a donc ici aucune faveur particulière même quand la demande initiale a d'abord transité par le cabinet du chef de l'État avant d'être renvoyée, avec les pièces afférentes et sans observations particulières sur celle-ci, au ministère de la Justice¹⁴⁰¹.

Dans certains cas, cependant, il arrive que les recommandations en faveur de personnages importants semblent peser davantage que l'avis des magistrats du parquet. Un exemple frappant est fourni par les grâces successives qui sont accordées à un

¹⁴⁰¹ S'il est adressé au chef de l'État, le recours en grâce sera transmis au ministre compétent pour instruction. Une erreur dans la personne du destinataire ne serait de toute façon pas une cause d'irrecevabilité. J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, Paris, Librairies techniques, 1959, p. 273.

entrepreneur Corse, Dominique Solari, condamné à vingt ans de travaux forcés en 1848 pour l'assassinat d'un fonctionnaire qui contrôlait les travaux publics que l'entreprise de Solari effectuait. Sa peine, commuée en vingt ans de réclusion peu de temps après la condamnation, était ensuite réduite en dix ans de réclusion lors d'une première grâce intervenue le 14 mai 1852. Le directeur de la maison centrale de Nîmes, où est détenu Solari, le propose alors pour une remise du reste de sa peine lors des grâces collectives d'août 1853 avec une appréciation positive¹⁴⁰², mais le procureur général émet un avis négatif car cette proposition n'est motivée que par les appuis dont bénéficie Solari¹⁴⁰³. La grâce entière est néanmoins accordée, et la lecture d'une des deux lettres de recommandation jointe au dossier permet de mieux comprendre les circonstances de cette exceptionnelle clémence. Cette lettre est signée du comte Baciocchi, qui occupe alors les fonctions de premier chambellan de la maison de l'Empereur¹⁴⁰⁴, et est adressée au ministre de la Justice d'alors, Jacques-Pierre Abbattucci, et rappelle à son interlocuteur l'importance qu'il accorde à cette affaire¹⁴⁰⁵.

L'intervention du ministre de la Justice en faveur d'un notable qui a bénéficié de l'appui de connaissances communes est flagrante et permet au condamné de n'effectuer que cinq années de détention. Il est probable que, dans un cas comme celui-ci, le directeur des affaires criminelles et des grâces et les fonctionnaires du bureau des grâces ne disposent d'aucune liberté d'appréciation et que l'avis du procureur général est écarté.

Les cas comme celui de Solari ne peuvent sans doute concerner que de rares détenus : peu nombreux sont les condamnés qui disposent de soutiens aussi puissants dans le gouvernement¹⁴⁰⁶. Cependant, il existe dans les archives des traces de recommandations plus systématiques à partir des années 1880. Ainsi, le brouillon d'une lettre, rédigé sur un papier à en-tête de la direction des affaires criminelles et des grâces et daté du 30 juin 1880, renseigne-t-il le cabinet du sous-secrétaire d'État aux affaires étrangères de la manière suivante :

¹⁴⁰² « Je n'ai que de bons renseignements à donner sur le compte de ce condamné. Des personnes honorables de la Corse qui le connaissent depuis de longues années lui portent beaucoup d'intérêt et sont venues plusieurs fois le visiter et le recommandent à l'administration. L'administration demande la grâce entière de ce condamné. » Avis de l'administration, Dossier Solari, AN, BB²² 112-118.

¹⁴⁰³ « Je ne saurais dès lors adhérer à la proposition de l'administration qui après avoir obtenu deux commutations successives, l'une en 1848 et l'autre plus importante en 1852, demande aujourd'hui sa grâce entière sur le motif principal qu'il est l'objet des recommandations les plus honorables. » Avis du procureur général, Dossier Solari, AN, BB²² 112-118.

¹⁴⁰⁴ Le comte Felix Baciocchi, surnommé Félix-Marnès, est le neveu de Felix Baciocchi, prince et général du premier Empire. En tant que premier chambellan, il est le « superintendant des spectacles de la cour, de la musique de la chapelle et de la chambre ». Alm. 1853, p. 46.

¹⁴⁰⁵ « Monsieur le ministre, en annonçant verbalement à M. Pianelli qu'une remise de dix années de réclusion était faite à son cousin Solari (Dominique) détenu à la maison centrale de Nîmes, Votre Excellence lui donna l'espérance de le voir gracié l'année suivante, pourvu que le directeur de la maison de Nîmes le comprît sur la liste qu'il vous envoie chaque année. Solari a été porté sur cette liste et je prends la liberté, en appelant votre bienveillante attention sur ces diverses circonstances, de vous rappeler l'intérêt que je prends à cette affaire et combien je serai reconnaissant de ce que vous ferez. » Lettre de Baciocchi, premier chambellan de la maison de l'Empereur, au ministre de la Justice du 14 mai 1853, Dossier Solari, AN, BB²² 112-118.

¹⁴⁰⁶ Il n'aura pas échappé au lecteur que les relations entre Dominique Solari, Félix Baciocchi et Jacques-Pierre Abbattucci tiennent à une origine insulaire commune. Ce n'est d'ailleurs pas le seul cas dans les archives où il apparaît que l'origine corse d'un condamné pourrait avoir joué en sa faveur pour obtenir des recommandations. Cependant, ce fait seul ne permet pas de déduire que la Corse constituerait un cas particulier : c'est peut-être tout simplement qu'en raison de patronymes aisément reconnaissables, il est plus facile d'identifier ces cas que ceux qui seraient liés à des solidarités issues d'autres territoires.

M. le sous-secrétaire d'État, vous avez bien voulu appeler mon intérêt sur le nommé Spinetti (Pierre Antoine), détenu à la maison centrale de (illisible) en exécution d'un arrêt de la cour d'appel de Bastia du 29 janvier 1880, qui l'a condamné à deux ans d'emprisonnement pour coups et blessures. J'ai l'honneur de vous informer que par décret du 17 de ce mois, M. le président de la République a bien voulu, sur ma proposition, accorder à ce condamné la remise du reste de sa peine à compter du 14 juillet prochain.¹⁴⁰⁷

Les recommandations émanées des différents membres du gouvernement ou de parlementaires en faveur de tel ou tel détenu à l'occasion des grâces collectives semblent nombreuses cette année-là, puisqu'on retrouve dans les archives une douzaine de lettres semblables envoyées à divers ministres ou autorités le 20 juillet 1880, soit quelques jours après les grâces du 14 juillet¹⁴⁰⁸. Dans un seul cas, la forme de l'intervention du ministre en faveur du condamné est précisée¹⁴⁰⁹. Ce type de lettre se retrouve ensuite certaines années dans les archives¹⁴¹⁰, sans qu'il soit évidemment possible de déduire qu'il n'y a pas eu de recommandations les autres années, ni, d'ailleurs, que cette pratique n'existait pas avant 1880¹⁴¹¹. Si on part du principe que la correspondance conservée pour une année donnée sur ce sujet est représentative de la pratique courante, on pourra relever que ces recommandations ont pu concerner une ou deux dizaines de détenus au maximum, soit une part somme toute assez faible des 1316 grâces collectives accordées lors du 14 juillet de cette année-là.

Très majoritairement, les grâces collectives sont accordées sans l'intervention d'un haut personnage dans le processus de sélection des condamnés. Cependant, l'existence incontestable de mesures de clémence favorisées par l'effet d'une recommandation, même si elles s'avèrent au final peu nombreuses, ne peut que jeter la suspicion sur la totalité de la procédure. Les décisions n'étant ni motivées ni expliquées, les détenus déçus de ne pas avoir été récompensés peuvent facilement en déduire que c'est moins l'expression d'en repentir suffisant que les appuis qui leur auront manqué.

¹⁴⁰⁷ Brouillon d'une lettre du ministre de la Justice au sous-secrétaire d'État aux affaires étrangères daté du 30 juin 1880, AN BB²² 191.

¹⁴⁰⁸ Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 20 juillet 1880. Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 20 juillet 1880. Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 20 juillet 1880. Lettre du ministre de la Justice au cardinal archevêque d'Alger du 20 juillet 1880. Lettre du ministre de la Justice au vice-président du Sénat du 20 juillet 1880. Lettre du ministre de la Justice au vice-président de la Chambre des députés du 20 juillet 1880. Lettre du ministre de la Justice au vice-président de la Chambre des députés du 20 juillet 1880. Lettre du ministre de la Justice au ministre des Affaires étrangères du 20 juillet 1880. Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 20 juillet 1880. Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Instruction publique du 20 juillet 1880. Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 20 juillet 1880. Lettre du ministre de la Justice au ministre du Commerce du 20 juillet 1880. AN BB²² 191.

¹⁴⁰⁹ « Vous avez bien voulu apostiller un recours en grâce formé par Madame Veuve Guérinot en faveur de son fils. » Lettre du ministre de la Justice au ministre du Commerce du 20 juillet 1880, AN BB²² 191.

¹⁴¹⁰ On en retrouve par exemple 11 en 1881 et 16 pour l'année 1886. AN BB²² 191.

¹⁴¹¹ La conservation de la correspondance de la direction des affaires criminelles et des grâces apparaissant en partie aléatoire, il est possible que les lettres concernant d'autres années aient été éliminées.

Dans la conception des inspireurs de l'ordonnance du 6 février 1818, la grâce collective se devait d'être exemplaire pour remplir sa fonction : même si les fonctionnaires du ministère de la Justice et les magistrats du parquet tentent d'être aussi impartiaux que possible dans l'accomplissement de leur tâche, l'existence d'un nombre restreint mais attesté de mesures de clémence qui doivent davantage à la faveur qu'à l'attitude du condamné suffit à limiter sérieusement les effets moralisateurs attendus de ce dispositif. La question des recommandations a ainsi des effets beaucoup plus importants que le nombre limité de condamnés qu'elle touche réellement chaque année.

Après la question des fonctionnaires du ministère de la Justice se pose la question de l'attitude des acteurs mêmes du monde pénitentiaire : les gardiens et leurs prisonniers.

§2. Les gardiens, leurs prisonnier et la grâce pénitentiaire

Acteurs mineurs de la procédure des grâces collectives, les gardiens et leurs prisonniers, par la manière dont ils appréhendent ces grâces, par l'usage qu'ils tentent d'en faire, par l'effet qu'elles ont sur eux, sont néanmoins partie prenante de la fonction pénitentiaire de la grâce collective.

Les gardiens, c'est-à-dire l'administration pénitentiaire tant centrale que locale, sont tentés utiliser la grâce collective pour maintenir l'ordre (A). Les détenus, sujets et objets de la grâce collective, et leurs proches, subissent ces grâces et n'agissent que dans des cas très rares (B).

A. L'administration pénitentiaire : utiliser la grâce collective pour maintenir l'ordre

Le texte même de l'ordonnance du 6 février 1818 ne cite pas, parmi les buts qu'elle poursuit, le maintien de la discipline en prison : mais on peut rappeler que la toute première circulaire d'application de cette ordonnance envoyée par le ministère de l'Intérieur aux préfets et datée du 4 mars 1818 ajoute explicitement ce but aux grâces de l'ordonnance en rappelant que les détenus montreront « plus d'obéissance et de résignation » et « faciliteront dès-à-présent la surveillance et l'administration des établissements où ils sont rassemblés »¹⁴¹².

De fait, dans les années suivantes, le rôle majeur des grâces collectives pour la discipline en prison est largement attesté (1). Il invite à se poser une question en des termes généraux : jusqu'à quel point la fonction pénitentiaire de la grâce est-elle affectée par

¹⁴¹² Circulaire du sous-secrétaire d'État au département de l'Intérieur aux préfets du 4 mars 1818, *Recueil des lettres circulaires et autres actes publics du ministère de l'Intérieur*, Paris, Imprimerie Royale, 1819, t. XVIII, p. 54.

l'usage de la grâce collective comme mode de prévention des conflits dans les prisons ?
(2).

1. Grâce et discipline interne de la prison

La proposition de grâce vient prendre la place de récompense suprême dans l'arsenal des gratifications que l'administration peut attribuer au prisonnier. Le régime des grâces n'a officiellement consacré ce fait que dans le cas des bagnes portuaires soumis au règlement du 21 novembre 1835. Mais dans les faits, il en va toujours ainsi, et cela est parfaitement reconnu au XIX^e siècle. Lecour, chef de division à la préfecture de Police de Paris en charge des prisons de la Seine, le rappelle en ces termes devant la commission d'enquête parlementaire réunie en 1872 :

Les punitions sont la cellule, le cachot simple, le cachot avec pain sec. [...] Les stimulants comme récompenses consistent dans les propositions de grâces, les petits emplois (auxiliaires infirmiers, contremaîtres, bibliothécaires etc.), et dans les petites faveurs spéciales (permis de communiquer exceptionnels, etc.).¹⁴¹³

La grâce joue donc un rôle bien établi dans les récompenses qui servent au maintien de la discipline interne de la prison. Dès lors, une question se pose nécessairement : s'agit-il, pour l'administration qui propose un détenu pour une grâce, de récompenser son amendement ou sa seule docilité ? Est-ce le véritable retour vers le bien, ou la seule observation passive des règlements, qui est gratifié ? Le thème de « l'hypocrisie » du prisonnier qui cache derrière une attitude irréprochable en détention une âme encore pétrie de mauvaises intentions est souvent évoqué lorsqu'il est question des grâces¹⁴¹⁴. Les autorités de la prison ne disposant pas d'une machine à sonder les cœurs et les âmes, elles sont évidemment réduites, pour proposer les grâces, à ce qu'elles peuvent observer de l'attitude du détenu. Reprocher au détenu son éventuelle hypocrisie est d'ailleurs paradoxal : dans la mesure où le système des grâces collectives a été conçu pour inciter le prisonnier à se conduire bien, comment peut-on, si celui-ci se conduit bien, lui refuser la récompense qui était censée le stimuler au prétexte que sa bonne conduite cache peut-être une dissimulation de ses pensées réelles ?

Le thème de l'hypocrisie du détenu vise, pour ceux qui l'évoquent, à remettre en cause le fondement même du dispositif de l'ordonnance du 6 février 1818 : la prison n'amène pas la régénération morale du condamné, et la bonne conduite ou l'assiduité au

¹⁴¹³ EP, t. I, p. 129.

¹⁴¹⁴ « Le silence est une prescription trop difficile à observer, et les punitions multipliées qu'il engendre font de la prison un véritable enfer supportable aux hypocrites seuls : ce sont presque toujours ces derniers qu'atteignent les grâces, ce qui est pour les autres un nouveau sujet de désespoir et d'endurcissement. » A. CERFBERR DE MEDELSHEIM, *La vérité sur les prisons. Lettres à M. De Lamartine*, Paris, Mansut, 1844, p. 38.

travail du détenu ne sont pas des symptômes de son retour au bien. Mais pour les acteurs du système des grâces collectives, la question est plus complexe et ne peut se résoudre, au fond, que par le fait de tenir compte non seulement de la conduite en détention, mais aussi des antécédents du condamné. La circulaire du 28 novembre 1884 résume ce point de vue :

Il conviendra également de ne présenter qu'avec la plus grande circonspection et après un examen attentif les détenus ayant encouru d'autres peines antérieurement à leur entrée dans l'établissement pénitentiaire et qui, de plus, étaient mal notés dans leur commune. On peut à bon droit avoir des doutes, pour l'avenir, au sujet de l'amendement réel de semblables individus ainsi que de la persistance, dans l'état de liberté, des bonnes dispositions manifestées sous la main de l'autorité avec la préoccupation probable d'adoucir les conditions d'existence dans la maison centrale et d'y obtenir une situation privilégiée. Ceux qu'on appelle les bons détenus ne sont pas toujours, on ne le voit que trop, de bons libérés, et si la direction a besoin pour exercer son autorité, de récompenser la docilité et la soumission, elle doit, d'autre part, se préoccuper au plus haut point quand il s'agit des propositions de grâces, de la manière dont ceux qui en ont été l'objet sauront user de la liberté qui leur a été rendue¹⁴¹⁵.

Le dilemme du gardien de prison est clairement exposé dans ces instructions. La circulaire reconnaît que la direction doit récompenser la soumission pour maintenir l'ordre dans l'établissement. Pour autant, et afin de ne pas être désavoué par le ministère de la Justice, il convient de tenir compte des antécédents du condamné pour les propositions de grâce¹⁴¹⁶.

Quel que soit, cependant, le soin que peut prendre le directeur de l'établissement pénitentiaire dans le choix de ses propositions de grâce, il n'en reste pas moins qu'il doit arbitrer entre un avantage certain et immédiat – la docilité du détenu dans la prison – et un inconvénient lointain et hypothétique – la dangerosité sociale d'un individu rendu prématurément à la liberté. Il faut rappeler également qu'une proportion importante des mesures de clémence consiste en des grâces partielles : autrement dit, la grâce accordée à un détenu pour le récompenser de sa soumission passée doit le conduire à persévérer dans son attitude pour le reliquat de sa peine, tandis que le risque lié à sa libération n'est pas encore d'actualité. Il est donc objectivement difficile de démêler, chez le détenu ainsi récompensé, ce qui relève de l'obéissance et ce qui laisse entrevoir véritablement l'espoir d'une rédemption. Il semble donc presque inévitable que, dans un certain nombre de cas, la proposition de grâce soit davantage la récompense d'une attitude d'obéissance qu'une véritable appréciation sur le retour au bien du condamné.

¹⁴¹⁵ Circulaire du 28 novembre 1884 du sous-secrétaire d'État à l'Intérieur aux préfets, CP, t. IX, p. 301.

¹⁴¹⁶ Le problème reste, pour l'administration pénitentiaire, l'accès aux informations concernant le condamné et que lui refuse le ministère de la Justice.

Jules Lacoïnta reconnaît qu'on ne peut pas éviter qu'une partie des propositions de grâces servent à récompenser des détenus coopératifs, et se contente de rappeler qu'il s'agit de garder, sur ce plan, une certaine mesure :

*L'administration est, du reste, volontiers disposée à proposer les condamnés qui lui ont prêté un utile concours dans les travaux de gestion pénitentiaire ; on comprend qu'il en soit tenu compte ; mais ce genre de service, utile au personnel de l'administration, constituant déjà une faveur, il convient de ne faire, pour cette cause, bénéficier ces prisonniers de décisions gracieuses que dans une mesure restreinte.*¹⁴¹⁷

Il est aussi d'avis qu'une limite doit être posée à la faveur qui récompense une aide que le détenu a pu apporter à l'administration, comme par exemple, pour des raisons morales, refuser de récompenser la délation¹⁴¹⁸. La pensée de Lacoïnta semble représentative de la position des fonctionnaires du département de la Justice : on peut rappeler à cet égard qu'en 1846 le ministère de la Justice admet, parmi les « circonstances véritablement extraordinaires » qui peuvent motiver d'accorder grâces exceptionnelles, les « actes de courage ou de dévouement de la part des condamnés »¹⁴¹⁹. Dans les faits, ces actes de dévouement sont, la plupart du temps, des aides apportées par le détenu à l'administration au cours d'incendies, d'émeutes ou d'accidents divers. L'idée que la grâce peut être une récompense pour la manière dont un détenu peut collaborer avec les autorités, même si c'est là dans des occasions exceptionnelles, n'est donc pas étrangère à la pensée de la direction des affaires criminelles et des grâces, avec cette limite, soulignée par Jules Lacoïnta, que la grâce doit demeurer morale.

La question de la récompense du détenu pour l'aide apportée à l'administration pose celle de la grâce collective comme un outil de prévention des conflits.

2. La grâce collective comme mode de prévention des conflits

L'usage de la grâce comme un mode de gestion de conflits entre « gouvernants » et « gouvernés », en faisant de la clémence un moyen de la soumission, est un phénomène déjà largement commenté par les historiens, en particulier dans le domaine de la grâce

¹⁴¹⁷ J. LACOINTA, « Du droit de grâce », art. cit., p. 742.

¹⁴¹⁸ « La grâce ne doit jamais récompenser la délation. [...] Favoriser les délateurs dans les prisons, ce serait contribuer à pervertir l'âme des détenus, susciter la défiance, la dissimulation dans un milieu où il faut combattre, au contraire, tous les mauvais instincts. [...] Une administration ferme, vigilante, dont la sollicitude ne connaît point la lassitude, doit pouvoir se passer d'un tel secours. » *Ibid.*, p. 742-743.

¹⁴¹⁹ « Cette règle doit être strictement observée ; et il n'est permis de s'en écarter que quand des circonstances véritablement extraordinaires, tels que des actes de courage ou de dévouement de la part des condamnés, ou des maladies qui menacent leur existence rendent nécessaire de provoquer très promptement l'exercice de la prérogative royale. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 14 novembre 1846 (brouillon), AN, BB²⁴ 1128.

politique¹⁴²⁰. Il semble que l'ordonnance du 6 février 1818, au-delà de son discours sur le repentir du condamné, puisse être interprétée comme une déclinaison de cet usage : une bonne conduite en détention, c'est-à-dire exempte de révolte ou de contestation de l'autorité des gardiens et administrateurs, peut ouvrir la voie à une récompense sous forme de réduction de peine. La grâce collective peut s'interpréter comme un mécanisme à même de prévenir les formes de contestation, insoumission ou réticence à observer la réglementation interne de la part des prisonniers en échange de la possibilité de voir leur peine écourtée.

Cet aspect des choses n'a pas échappé à la direction des affaires criminelles et des grâces qui a cherché à éviter les dérives possibles du dispositif des grâces collectives dès les premières années de son application. Il est certain que la distinction entre critère de proposition des grâces et critères de leur attribution, imposée par le ministère de la Justice, a limité la possibilité, pour l'administration pénitentiaire, d'utiliser pleinement la grâce collective comme un instrument destiné à maintenir l'ordre en détention. Le directeur de la prison n'est pas certain que la proposition qu'il a formé en faveur d'un détenu sera agréée par le ministère de la Justice. Il ne peut donc offrir comme récompense que la perspective de la proposition de grâce, mais sans pouvoir assurer du succès de celle-ci. Néanmoins, l'appréciation positive de l'administration pénitentiaire est une condition indispensable pour espérer se voir accorder une mesure de clémence : la proposition pour les grâces collectives est donc déjà, assurément, une récompense appréciable pour un certain nombre de détenus.

La prison est le type même d'univers contraint traversé par de multiples mouvements de contestation ou de révolte. Il n'existe pas d'ouvrage synthétique qui recenserait les émeutes survenues dans les bagnes et prisons en France au XIX^e siècle : mais il semble que celles-ci aient été relativement courantes¹⁴²¹. Une étude sur les détenus jugés pour des infractions commises en détention entre 1822 et 1870, portant sur la seule maison centrale de Loos, effectuée auprès des archives de la Cour d'assise du Nord, révèle un nombre important d'actes criminels¹⁴²², parmi lesquels les mouvements de révolte, tentatives d'incendie et agressions de gardiens sont courants. Dans son étude, Y. Boulinguez décrit ainsi la situation dans les maisons centrales :

La vie quotidienne dans les maisons centrales n'est faite que de crises, de contestations et de révoltes. Et ce, à différents niveaux : de l'individu au collectif, de la revendication

¹⁴²⁰ « La grâce peut-elle contribuer à la résolution des conflits entre gouvernants et gouvernés ? C'est à cette question que tente de répondre cette contribution. » E. De MARI, « Grâce et politique. La grâce des condamnés de la commission mixte du département de l'Hérault. 1852-1859 », art. cit..

¹⁴²¹ Voir par exemple cette recension : « Y a du baston dans la taule », *Infokiosk.net* [En ligne], https://infokiosques.net/lire.php?id_article=753 (consulté le 12 septembre 2023).

¹⁴²² Entre 1822 à 1869, 42 crimes commis à l'intérieur de la maison centrale de Loos valent à 76 auteurs d'être traduits devant la Cour d'assises. « Les crimes que nous avons précédemment relatés ne sont que la partie visible, portée à la connaissance de l'opinion publique d'une criminalité carcérale en fait beaucoup plus considérable ». Y. BOULINGUEZ, « Crimes et mutineries dans la maison centrale de Loos de 1822 à 1870 », *Revue du Nord*, vol. 59, n° 232, 1977, p. 63-86.

primaire à une remise en cause fondamentale de tout le système, de l'inorganisé à l'élaboré. Protestation de ce détenu qui, recueilli et respectueux devant l'aumônier, n'a ensuite, pour lui, que « des paroles de haine et d'incrédulité », refus des détenus d'accepter de toucher au pain estimant avec raison qu'il n'a pas la qualité requise, protestation de ce condamné qui se plaint, dans une lettre à l'Écho du Nord, du « pouvoir tyrannique et absolu de l'administration », de son sort placé « en des mains mercenaires », réglé par « des hommes qui ne respirent que cupidité ». Protestation aussi que celle de ces détenus qui lacèrent les toiles de calicot, ne s'estimant pas assez payés.¹⁴²³

La discipline en prison ne sert pas qu'à donner au condamné la possibilité de retrouver une vie ordonnée et de cheminer vers le retour au bien. Elle est aussi, et surtout, une condition du bon fonctionnement général du lieu de détention. Cette discipline est assurée, sans doute, par les punitions dont la forme et la fréquence sont progressivement harmonisées au cours du XIX^e siècle : mais les gratifications sont tout aussi importantes, et la perspective d'une grâce est, dès 1818, présentée comme la plus élevée et la plus précieuse des récompenses. Bien que cette récompense soit, comme on l'a souligné, rare et soumise à l'approbation du ministère de la Justice, sa perspective doit certainement jouer, auprès d'un certain nombre de détenus, un rôle modérateur pour prévenir les mouvements d'insubordination individuelle et collective.

De plus, il semble peut-être limité de ne voir, dans l'idée du maintien de l'ordre en prison, que la répression de la révolte consciente des détenus. La détention est faite d'une multitude de contraintes. Le détenu est dépossédé de tout contrôle sur chacun des aspects de sa vie : il n'est pas si évident d'obtenir en permanence d'une masse importante d'individus enfermés qu'ils se comportent comme ce que l'on attend d'eux. Au sommet de ces récompenses, la réduction de peine, l'objet du désir des détenus, est ce qui donne à la totalité de la pyramide de punitions et récompenses sa cohérence et donc son efficacité.

Bien que leur réflexion soit essentiellement inspirée par des motifs moraux et humanitaires, les philanthropes ont anticipé également les effets positifs que l'on peut attendre, pour l'ordre intérieur des prisons, des promesses de réduction de peine : La Rochefoucauld-Liancourt écrit que c'est parce que « son cœur » est « entretenu par l'espoir » que le détenu « voit un intérêt à devenir meilleur ». Et il ajoute : « Qui conduira-t-on jamais sans l'espérance et la crainte ? »¹⁴²⁴. Le terme « conduire » est ici ambigu : il peut s'agir de mener le délinquant sur la voie du bien, mais on peut également le comprendre comme le fait de le maintenir dans l'obéissance et la soumission. Pour les philanthropes, les buts moraux et les effets positifs pragmatiques de la grâce vont de pair. Et de fait, laisser un espoir, même ténu, de libération anticipée est une considération

¹⁴²³ Y. BOULINGUIEZ, « Crimes et mutineries dans la maison centrale de Loos de 1822 à 1870 », art. cit.

¹⁴²⁴ F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Des prisons de Philadelphie*, op. cit., p. 33-34.

humanitaire qui permet en même temps d'éviter à certains détenus de sombrer dans un désespoir qui conduirait à des actes irrationnels dangereux pour leurs gardiens.

La question pourrait d'ailleurs être posée en sens inverse : est-il possible, au XIX^e siècle, de gérer un établissement pénitentiaire sans l'aide des grâces ? Les auteurs qui ont écrit sur la grâce en général au XIX^e siècle, comme James Q Whitman, la pensent indispensable :

*Dans le droit commun, également, les grâces ont été fortement utilisées, surtout au début du XIX^e siècle. Cela n'est pas surprenant : il est plus ou moins impossible de gérer un système pénal du XIX^e siècle sans y avoir recours. Les grâces collectives étaient en partie indispensables pour résoudre la question du surpeuplement carcéral. [...] La discipline en prison était aussi un domaine naturel pour la grâce. Les inspecteurs des prisons pouvaient accorder des grâces, et elles étaient utilisées, dans un mode d'individualisation standard, comme un outil disciplinaire dans la prison.*¹⁴²⁵

Whitman décrit principalement le système américain, mais, outre qu'il pense que « la pratique de la grâce aux États-Unis n'était pas si différente de celle de l'Europe »¹⁴²⁶, ses réflexions semblent avoir une portée très générale. Un système carcéral au XIX^e siècle doit disposer d'un moyen de faire face à ses éventuels problèmes de gestion, qu'il s'agisse de la surpopulation ou du maintien de la discipline. Dans le cas de la France, c'est sans doute moins la question de la surpopulation carcérale, assez peu évoquée dans les archives, que celle de la discipline qui se pose : néanmoins, il apparaît que la grâce collective remplit en France au XIX^e siècle cette fonction indispensable au système pénitentiaire que la grâce individuelle remplit aux États-Unis lorsqu'elle est accordée par des « inspecteurs des prisons »¹⁴²⁷.

Cet aspect paraît essentiel pour comprendre l'attitude des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur. L'impression générale qui se dégage des archives, et en particulier des échanges entre le ministère de l'Intérieur et celui de la Justice, pourrait laisser croire à une forme de laxisme de l'administration pénitentiaire dans les propositions de grâce que se devrait de corriger, en permanence, une administration de la Justice plus rigoureuse. Pourtant, les directeurs d'établissements pénitentiaires, les préfets ou les fonctionnaires de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur ne peuvent guère être soupçonnés

¹⁴²⁵ « In ordinary punishment, too, pardons continued in heavy use, especially in the early nineteenth century. This is not surprising: it was more or less impossible to manage a nineteenth-century penal system without them. Mass pardons were partly necessary to deal with overcrowding. [...] Prison discipline was also a natural arena for pardoning. Prison inspectors could offer pardons, and they were used, in standard individualizing fashion, as a tool of prison discipline. » J.Q. WHITMAN, *Harsh Justice. Criminal Punishment and the Widening Divide Between America and Europe*, Oxford University Press, 2003, p. 182.

¹⁴²⁶ « Indeed, the practice of pardoning in the United States was not all that different from the practice in Europe. » J.Q. WHITMAN, *Harsh Justice*, *op. cit.*, p. 183.

¹⁴²⁷ Le système évoqué par James Whitman, avec des « inspecteurs des prisons » qui accordent des grâces utilisées, dans un mode d'individualisation de la peine, comme un outil disciplinaire dans la prison, rappelle celui décrit par la Rochefoucauld-Liancourt pour les prisons de Philadelphie. F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Des prisons de Philadelphie*, 1^{ère} éd., *op. cit.*

de négliger la nécessité d'une répression sévère. Il est permis de supposer que c'est leur position de responsables de la gestion quotidienne des établissements de détention qui les pousse à prendre en compte, davantage que les fonctionnaires du ministère de la Justice, les nécessités du maintien de l'ordre à l'intérieur de la prison.

Au total, l'utilisation de la grâce collective comme moyen d'assurer la discipline interne des établissements pénitentiaires contrarie sans doute en partie l'objectif de moralisation du détenu, puisqu'il s'agit d'abord de récompenser la soumission aux règlements et l'observation des règles, plutôt que de s'assurer du véritable repentir du condamné. Du point de vue du maintien de l'ordre, peu importe que le détenu soit « hypocrite », du moment qu'il ne crée pas de troubles dans la prison. En revanche, cette dimension de la grâce collective n'en remet pas en cause la fonction pénitentiaire : précisément, la notion de fonction pénitentiaire permet d'ajouter, aux objectifs explicites des grâces collectives que sont l'amendement du détenu et l'assurance qu'il peut être rendu à la liberté sans danger pour la société, des usages supplémentaires nécessaires au fonctionnement du système carcéral. Or, contribuer à assurer l'ordre et la discipline dans les prisons paraît bien être une fonction indispensable à l'existence même d'un système pénitentiaire qui ne pourrait fonctionner sans une échelle de punitions et de récompenses propices à maintenir les détenus dans un état de soumission nécessaire.

Il reste à voir comment ceux dont on essaie de s'assurer de la docilité par la grâce collective considèrent cette dernière.

B. L'effet des grâces collectives pénitentiaires sur les détenus et leurs proches

Il n'a pas été question, dans l'étude consacrée aux pouvoirs des différentes autorités qui œuvrent dans la procédure des grâces collectives, des détenus et de leurs proches. À la différence de la grâce individuelle en effet, examinée à la suite d'un recours du condamné ou de ses proches, ceux-ci n'ont aucun rôle à jouer dans la procédure de la grâce collective. Ils n'en sont pas moins des acteurs de celle-ci : l'impact de la fonction pénitentiaire de la grâce collective se mesure évidemment aussi à l'effet qu'elle produit sur ceux qui sont les premiers bénéficiaires de ces grâces, les détenus (1) et leurs proches (2).

1. Les détenus, sujets et objets des grâces collectives

Le détenu est à la fois l'objet du dispositif mis en place par l'ordonnance du 6 février 1818 qui doit concourir à sa moralisation, et en principe l'acteur de la grâce collective puisque c'est son attitude de repentir qui doit lui attirer la faveur de celle-ci. L'impact de la fonction pénitentiaire de la grâce ne saurait se mesurer mieux que par les effets que ces grâces produisent sur les détenus. Les prisonniers connaissent-ils bien les

grâces collectives ? En tiennent-ils compte dans leur vie quotidienne dans la prison ? Jusqu'à quel point les incitent-elles à se repentir et à se soumettre à la discipline ? Et quels effets ces grâces ont-elles sur les détenus qu'elles récompensent ? Malheureusement, les sources sont extrêmement limitées pour pouvoir répondre à toutes ces questions. La correspondance de l'administration, qui porte en permanence une forme de jugement à l'égard du détenu, ne peut jamais nous renseigner sur le jugement que ce détenu lui-même peut former.

La correspondance entre le ministère de l'Intérieur et celui de la Justice témoigne d'un espoir de libération chez les détenus sans doute vrai à toutes époques et pour tous les régimes de détention¹⁴²⁸. Les descriptions, par les autorités pénitentiaires, de la liesse qui s'empare des détenus ou des forçats au moment de l'annonce annuelle des grâces sont nombreuses¹⁴²⁹. Cependant, savoir que les détenus gardent l'espoir d'obtenir une grâce ne nous renseigne que très imparfaitement sur leur attitude vis-à-vis des grâces collectives. La fonction des grâces remplissait-elle son effet auprès d'une partie, au moins, des détenus ? Certains prisonniers étaient-ils convaincus du caractère rédempteur de la détention et croyaient-ils sincèrement que leur repentir attirerait la clémence sur eux ? Ou bien, de manière plus conforme à la vision de ceux qui dénoncent « l'hypocrisie » des détenus, certains détenus pensaient-ils de manière plus réaliste que le système des grâces pourrait leur bénéficier à condition qu'ils satisfassent, même superficiellement, aux exigences de l'administration ?

Il existe bien, dans les archives, des traces de la parole des condamnés : ce sont les lettres de recours en grâce. Si elles ne concernent qu'indirectement les grâces collectives, ces demandes n'en sont pas moins des formes d'expression directe de la parole du détenu¹⁴³⁰. Cependant, là encore, cette source se révèle décevante : il est certain que la demande en grâce répond à une forme imposée, celle d'obtenir le pardon, et ne résume que très imparfaitement la pensée réelle des impétrants. De plus, nombre de ces requêtes sont rédigées par les proches, voire des hommes de loi payés à cet effet¹⁴³¹.

Les souvenirs des prisonniers ou les récits de visiteurs de prisons, enfin, pourraient donner quelques indications : cependant, la question de la grâce n'y est en général abordée que de manière lapidaire. Il est certain que les détenus ont conscience que la grâce est la seule voie pour abréger la peine. Le retour périodique de la date des grâces collectives est

¹⁴²⁸ « Le désir de recouvrer la liberté étant la passion dominante de tous les détenus, il semble qu'ils ne vivent que pour l'époque de leur libération et que leur conduite se règle d'après le caractère que prend cette préoccupation, cette obsession incessante. » Lettre du 28 juillet 1884 du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice, AN, BB²² 191.

¹⁴²⁹ « Ce jour est un beau jour pour le baigneur. Bien que le nombre des graciés ou des commués soit peu considérable, puisqu'il est réglementairement le trentième du personnel de la chiourme, on en peut imaginer les transports de joie, les ravissements les cris de bonheur qui retentissent dans toutes les salles à la proclamation des noms de ceux sur lesquels la clémence royale est descendue. Nous l'avons avec plaisir, c'est un aussi un beau jour pour nous. » V. GLEIZES, *Mémoire sur la réforme des prisons et contre le projet de loi présenté aux Chambres législatives*, Brest, Imprimerie de A. Proux, 1840, p. 28-29.

¹⁴³⁰ Il y aurait une étude complète à faire sur nombre de ces lettres qui ont été conservées dans les archives. Certaines à l'occasion, ont pu être publiées, comme cette « Requête à l'impératrice » datée de 1860. M. FOUCAULT, *Poésies et lettres des détenus des prisons de Laval*, Laval, Imprimerie de Eugène Jamin, 1874, p. 50.

¹⁴³¹ Voir par exemple les demandes envoyées au nom de Madeleine Delamare, supra, chapitre 2, p. 159-160.

incontestablement un motif d'espoir pour ceux, parmi les détenus, qui pensent avoir rempli les conditions requises par l'administration pour être proposés. Hyppolyte Reynal, qui dresse un témoignage assez précis des prisons sous la Restauration, décrit cette situation :

*Cependant, avec les beaux jours, l'espoir renaissait à l'horizon des prisonniers du dépôt. Tetreille, Arthur et moi nous comptons bien redevenir libre ; car le mendiant avait, ainsi que nous, justifié, auprès du directeur, de la possession d'une épargne qui pouvait suffire à nos premiers besoins. Nous n'attendions plus, chacun de notre côté, que l'arrivée des grâces.*¹⁴³²

Disposer d'une masse de réserve est une des garanties que les instructions prescrivent pour s'assurer de la réinsertion des détenus libérés : c'est pourtant, en principe, loin d'être une condition suffisante, ni même absolument nécessaire. Est-ce qu'il s'agit ici de la dernière garantie à fournir alors que les autres conditions, comme la bonne conduite, étaient déjà acquises par ces détenus ?

Quant au caractère rédempteur de la grâce, il n'est guère pris au sérieux si on en croit le récit de Pierre Joigneaux :

*Leur recommande-t-on de prier pour obtenir la rémission de leurs péchés, vous les entendez chuchoter dérisoirement et se dire l'un à l'autre :
- J'en ai une si grande flotte de péchés, que le bon Dieu ne m'en débarrasserai pas, quand même je l'en prierai douze heures par jour, tout le temps de ma vie.
Les engage-t-on à demander à Dieu qu'il lui plaise d'abrèger leur peine.
- Bast ! bast ! disent-ils en riant, cela concerne M. Descloseaux.*¹⁴³³

Une note de bas de page précise qu'une « grande flotte » signifie « un grand nombre » et que « M. Descloseaux est directeur des grâces au ministère de la Justice »¹⁴³⁴. Le rôle et le nom du directeur des affaires criminelles et des grâces est connu de ces détenus qui ne semblent rien ignorer de la procédure des grâces.

Naturellement, ces rares allusions, concernant une population composée de dizaines de milliers de détenus, ne permettent guère de savoir précisément comment les grâces pénitentiaires en général, et les grâces collectives en particulier, étaient considérées par les prisonniers et les bagnards entre 1818 et 1885.

Sur un autre plan, il peut être utile de détailler les effets des grâces collectives sur les détenus. Tout d'abord, comme cela a été souligné par l'étude des statistiques, la

¹⁴³² H. RAYNAL, *Sous les verrous*, Paris, A. Dupont, 1836, p. 207-208.

¹⁴³³ P. JOIGNEAUX, *Les prisons de Paris*, Fortin et Raymond-Bocquet, Paris, 1841, p. 292.

¹⁴³⁴ Ernest Descloseaux est directeur des affaires criminelles et des grâces en 1841, tandis que le 2^e bureau, en charge des grâces et de la cassation, est dirigé par le sous-directeur, Dalmas. Alm. 1841, p. 110.

majorité des mesures de clémence, surtout pour les longues peines, sont partielles. Obtenir une grâce ne conduit donc pas nécessairement à une libération. Les remises totales du reste concernent majoritairement des détenus en fin de peine.

De plus, la nature même de la remise de peine ne signifie pas le retour à une liberté totale. Le plus souvent, après leur libération, les détenus sont maintenus sous le régime de la surveillance de haute police, soit parce qu'elle était un accessoire à leur condamnation initiale, soit parce que la décision de grâce le mentionne explicitement¹⁴³⁵. Ce dispositif, qui perdure jusqu'en 1885, est particulièrement contraignant car il impose aux libérés qui n'ont pas de ressources et ne peuvent verser une caution aux autorités, soit l'immense majorité des libérés, de ne pas quitter une zone déterminée dans laquelle ils sont « cantonnés », et qui peut être réduite à la taille d'une ville qu'il est interdit de quitter¹⁴³⁶. Pour les étrangers, la décision de grâce pouvait également s'accompagner d'une expulsion du territoire français¹⁴³⁷.

Pour les forçats transportés dans les bagnes coloniaux, la libération par voie de grâce ne signifiait pas le retour au pays, puisqu'en vertu de la règle du « doublage » le forçat devait encore demeurer dans la colonie un temps égal à celui de la peine, voire à vie¹⁴³⁸. Un retour en métropole supposait une nouvelle requête dont l'acceptation ou le rejet dépendait entièrement de l'administration.

Enfin, le détenu libéré des prisons de l'Intérieur ou le forçat autorisé à rentrer en métropole devait franchir une dernière étape, celle de la demande en réhabilitation¹⁴³⁹ qui avait pour but de faire cesser les incapacités ou déchéances prononcées par les juges ou

¹⁴³⁵ « Les lettres de grâces, lorsqu'elles remettent le restant des peines, maintiennent généralement les surveillances qui ont été prononcées en matière criminelle, ou qui ont pu l'être en matière correctionnelle, conformément aux dispositions du Code pénal actuel. À l'égard de ceux contre lesquels il a été proposé des peines perpétuelles, les lettres de grâce déterminent la durée de la surveillance à laquelle ils doivent rester assujettis, et il en est fait mention dans l'état ci-joint. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 21 novembre 1826 (brouillon) accompagnant l'état des grâces accordées à l'occasion de la fête du Roi en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818, AN, 20030538/17 (G9).

¹⁴³⁶ E. BERGER, « Les mesures de haute police sous le 1er Empire (1804-1814). État des sources et questions méthodologiques », in : M.-C. MARANDET (dir.), *Violence(s) de la préhistoire à nos jours. Les sources et leur interprétation*, Perpignan, Presses universitaires de Perpignan, 2017, p. 239-253 ; A. GIRAUD, *De la surveillance de la haute police et de la réhabilitation*, A. Durand, 1862 ; J.-L. LE QUANG, « Haute police, surveillance politique et contrôle social sous le consulat et le Premier Empire (1799-1814) », *Annales historiques de la Révolution française*, vol. 399, n° 1, 2020, p. 215-225.

¹⁴³⁷ « Monsieur le ministre et cher collègue, j'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint la liste des condamnés détenus dans les bagnes, maisons centrales et autres établissements pénitentiaires, auxquels Sa Majesté, par décision de ce mois, vient d'accorder, à l'occasion de la solennité du 15 août, des grâces ou commutations de peine et qui d'après les intentions formelles de l'Empereur doivent rester soumis à la surveillance de la haute police et à l'interdiction des droits civiques ou être expulsés du territoire de l'Empire. » Lettres du ministre de la Justice aux ministres de la Marine et de l'Intérieur du 10 août 1863 (brouillons), AN, 20030538/17 (G63).

¹⁴³⁸ « D'après les ordres du président, aucun des impétrants n'est dispensé de subir la résidence à la colonie pénitentiaire dans la mesure et les conditions fixées par la loi du 31 mai 1854 à moins d'une disposition contraire clairement exprimée dans la décision gracieuse. Cette résidence est même imposée aux condamnés qui sont l'objet d'une commutation de la peine perpétuelle en celle de travaux forcés à temps. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de la Marine et des Colonies du 6 juillet 1880 accompagnant un état des condamnés graciés, AN, BB²² 191.

¹⁴³⁹ La réhabilitation était, au même titre que l'amnistie, issue du droit de grâce élargi de l'Ancien Régime. J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, Paris, Librairies techniques, 1959, p. 18.

attachées par la loi à certaines condamnations. Jusqu'en 1885, la demande en réhabilitation suivait des formes très proche du recours en grâce¹⁴⁴⁰.

Les institutions dédiées à ce qu'on appellerait aujourd'hui la réinsertion du condamné étaient très largement insuffisantes. Malgré les vœux réitérés de nombreux acteurs du système pénitentiaire, le patronage est longtemps demeuré embryonnaire. La question des ressources du libéré se posait donc avec insistance et explique que la condition de disposer d'une certaine somme ait souvent été exigée par l'administration avant toute proposition de grâce¹⁴⁴¹. Cet état de fait explique aussi que dans la période qui a précédé la transportation, les autorités du bagne demandaient, avant d'envisager la libération d'un forçat pas voie de grâce, que celui-ci ait encore des contacts avec une famille qui pouvait éventuellement le recueillir une fois libéré¹⁴⁴². De fait, les exemples de bagnards qu'on ne relâchait pas car ils n'avaient tout simplement pas de moyens de survie en dehors du système pénitentiaire ne manquaient pas.

Au final, si certains détenus devaient, certes, attendre les grâces annuelles avec un certain espoir, il paraît évident que l'ordonnance du 6 février 1818 n'a sans doute pas produit sur les condamnés l'effet de moralisation massif recherché. La rareté de ces grâces, la crainte du favoritisme, la conscience, par les détenus, de leur caractère bureaucratique, et le fait que ces grâces sont seulement un élément du parcours pénal concourent à cet état de fait.

2. Les proches des détenus : un rôle dans quelques cas très rares

Si les sources sont peu nombreuses concernant l'attitude des détenus vis-à-vis des grâces collectives, elles sont encore plus rares en ce qui concerne leurs proches. De nombreux détenus n'ont, de fait, plus guère de relations avec leur famille : les longues peines ont un effet désocialisant bien connu, accentué, au XIX^e siècle, par la distance qui sépare les détenus de leurs relations sociales. Les maisons centrales rassemblent les condamnés de plusieurs départements. Quant aux bagnes portuaires et, a fortiori, coloniaux, ils ont précisément pour but l'élimination sociale des individus qu'ils renferment : l'absence de lien familial et de ressources rend le retour à la liberté de certains d'entre eux improbable. Au final, parmi les longues peines, seuls quelques détenus issus de milieux privilégiés peuvent espérer conserver des contacts suivis avec leur familles.

Tous ces facteurs expliquent que, pour la plupart des détenus, les proches ne jouent tout simplement aucun rôle dans les grâces collectives, et qu'ils n'en sont affecté que de manière indirecte. Quelques rares dossiers conservés dans les archives permettent

¹⁴⁴⁰ Avant que la loi Béranger du 14 août 1885, qui créait en même temps la procédure de la libération conditionnelle, n'en fasse un acte judiciaire, la réhabilitation était une décision du chef de l'État au même titre que la grâce. La demande en réhabilitation était instruite, comme la grâce, par la direction des affaires criminelles et de des grâces.

¹⁴⁴¹ Voir supra, chapitre 3, p. 300 et s.

¹⁴⁴² Voir supra, chapitre 3, p. 302-303.

cependant d'apprécier le rôle que le proche d'un condamné détenu, à condition qu'il soit un notable doté de solides relations, peut exceptionnellement jouer.

Dans le cas que nous allons détailler, le beau-père d'un condamné, issu d'un milieu particulièrement favorisé, en cherchant à utiliser toutes les possibilités offertes par le régime de la grâce collective, parvient à faire réduire significativement le temps de détention de son beau-fils. Sans doute s'agit-il d'une situation très exceptionnelle, mais son exemple permet de comprendre comment des proches de détenus peuvent intervenir dans les grâces collectives.

Etienne Lafay, détenu de la maison centrale de Lambèse, en Algérie, a été condamné pour contrefaçon d'effets de commerce¹⁴⁴³. Incarcéré en avril 1865, Lafay est condamné à une peine de dix ans de réclusion lors de son procès le 10 mars 1866. Dès novembre 1867, un premier recours en grâce individuel est introduit, accompagné d'une lettre de recommandation du beau-père du condamné qui n'est autre que l'ancien président de la chambre de commerce¹⁴⁴⁴ : mais Lafay n'ayant pas exécuté la moitié de sa peine, sa demande est écartée comme « prématurée »¹⁴⁴⁵. Le parquet général ne cache pas les sentiments que lui inspire cette demande précoce effectuée par un condamné qui, par sa position sociale, bénéficie de nombreux appuis¹⁴⁴⁶. Après ce premier rejet, un second recours individuel en grâce est enregistré au cabinet de Napoléon III le 31 mai 1868, et transmis à la Chancellerie¹⁴⁴⁷. Malgré l'appui du directeur de la maison centrale de Lambèse, la demande échoue de nouveau, pour des raisons liées aux particularités du régime des grâces collectives et que le beau-père d'Etienne Lafay, dans une lettre adressée à un collaborateur de l'évêque de Constantine, résume ainsi :

¹⁴⁴³ « Lafay exploitait à Constantine un café bien achalandé. Tout à coup, en moins d'un an, il tomba en faillite, et découvrit ainsi un passif de plus de 70 000 francs. Quelques temps avant sa déclaration de faillite, il n'avait pas craint, se trouvant à bout d'expédients, d'inonder la place d'effets de commerce portant de fausses signatures et représentant ensemble une valeur de 27 756 francs. Il avait d'ailleurs antérieurement, pour satisfaire à ses goûts dissipés, achetés, pour les revendre aussitôt à bas prix, des marchandises étrangères à son commerce. » Notice du bureau des grâces sur les rapports sur le recours de Lafay du 30 décembre 1867, AN, BB²⁴ 727 (dossier général S71 2120).

¹⁴⁴⁴ Lettre de M. Barnoin, beau-père d'Etienne Lafay, au ministre de la Justice du 24 septembre 1867, AN, BB²⁴ 727 (dossier général S71 2120).

¹⁴⁴⁵ Notice du bureau des grâces sur les rapports sur le recours de Lafay du 30 décembre 1867, AN, BB²⁴ 727 (dossier général S71 2120).

¹⁴⁴⁶ « Ce court exposé me paraît suffire pour faire repousser ce recours en grâce qui se produit audacieusement moins de deux ans après une scandaleuse banqueroute. Il importe de ne pas amoindrir la répression encourue pour de pareils méfaits. Mon substitut de Constantine proteste énergiquement contre l'étrange assurance des criminels de distinction qu'il ne veut pas, dit-il, cesser de combattre au nom de la morale publique. "C'est, ajoute-t-il, une illusion commune à tous les malfaiteurs en habit noir de s'imaginer que la Justice doit avoir pour leurs crimes des indulgences particulières" [...] Ces observations ne sont que trop fondées : j'y adhère sans réserve. Au surplus l'arrêt de la cour étant empreint d'une très grande indulgence, aucune considération ne milite pour réduire la peine du condamné Lafay. » Rapport du procureur général d'Alger du 17 décembre 1867, AN, BB²⁴ 727 (dossier général S71 2120).

¹⁴⁴⁷ « M. Barnoin de Constantine, ancien président de la chambre de commerce, membre du conseil général de la province, chevalier de la légion d'honneur, a sollicité la grâce entière de son gendre Lafay. Une instruction a eu lieu et le parquet de Constantine a trouvé avec raison que la demande de la grâce entière était prématurée. Par une nouvelle demande M. Barnoin sollicite une réduction de peine indéterminée en faveur de Lafay son gendre. Il espère qu'une nouvelle instruction vu la conduite de Lafay à Lambèse sera favorable à cette demande » Note non signée accompagnant le recours en grâce du beau-père d'Etienne Lafay enregistré au cabinet de l'Empereur le 31 mai 1868, AN, BB²⁴ 727 (dossier général S71 2120).

Ces bienveillantes dispositions furent paralysées par un règlement administratif qui interdit à tout directeur d'établissement de détenus de présenter en grâce tout individu qui n'a pas subi la moitié de sa peine. Lafay se trouvait dans ce cas¹⁴⁴⁸.

La condition du temps d'épreuve, qualifiée de « règlement », est connue par le beau-père, de même d'ailleurs, comme la suite de la lettre le révèle, que le fait que cette disposition peut être contournée dans le cas d'un « de ces actes de courage et de dévouement »¹⁴⁴⁹. De fait, Lafay fait l'objet d'une « proposition spéciale pour acte de dévouement » en août 1868, alors qu'il n'a pas accompli la moitié de sa peine :

La bonne conduite soutenue du nommé Lafay depuis son séjour à la maison centrale, son activité et son intelligence l'ont fait désigner, après avoir rempli les mêmes fonctions à la maison centrale, comme prévôt des chantiers extérieurs ; et il a justifié cette marque de confiance par beaucoup de dévouement, de courage et de zèle. Le 23 juin courant, il a prêté son appui au gardien du chantier pour maintenir l'ordre. Le lendemain, il a contribué, en exposant sa vie, à l'arrestation d'un évadé de ce même chantier qui avait menacé de le tuer. Ce condamné mérite sous tous les rapports une récompense. Proposé pour une remise de trois ans.¹⁴⁵⁰

Le procureur général, qui remarque au passage que la direction de la maison centrale de Lambèse est parfois particulièrement indulgente pour certaines catégories de détenus¹⁴⁵¹, est d'avis de réduire la proposition exceptionnelle à un an seulement, au grand regret du beau-père¹⁴⁵².

Dès l'année suivante, Lafay est l'objet d'un nouveau recours en grâce déposé par son beau-père¹⁴⁵³ et appuyé par l'évêque de Constantine¹⁴⁵⁴ ainsi que d'une proposition

¹⁴⁴⁸ Lettre du beau-père de Lafay à Monsieur Millet du 9 juin 1869, AN, BB²⁴ 727 (dossier général S71 2120).

¹⁴⁴⁹ *Ibid.*

¹⁴⁵⁰ Avis du directeur de la maison centrale de Lambèse sur la notice individuelle de Lafay, non daté, AN, BB²⁴ 727 (dossier général S71 2120).

¹⁴⁵¹ « Ces banqueroutes prennent dans la colonie des proportions vraiment alarmantes. On ne saurait dès lors sans les plus graves dangers amoindrir la répression encourue pour de pareils méfaits. Les détenus appartenant à cette catégorie sont pourtant ceux que recommandent fréquemment M. le directeur de la maison centrale de Lambèse. Il n'appartient pas au procureur général soussigné de s'enquérir s'il n'y a pas quelques exagérations dans les notes fournies par ce fonctionnaire ; même en les supposant très véridiques, une remise d'une année récompenserait suffisamment la coopération de Lafay à l'arrestation d'un évadé du même chantier. » Avis du procureur général sur la notice individuelle de Lafay daté du 30 juillet 1868, AN, BB²⁴ 727 (dossier général S71 2120).

¹⁴⁵² « Sur le rapport de Monsieur le directeur du pénitencier de Lambèse qui demandait une réduction de peine de trois ans pour Lafay, il lui fut accordé un an seulement. » Lettre du beau-père de Lafay à Monsieur Millet du 9 juin 1869, AN, BB²⁴ 727 (dossier général S71 2120).

¹⁴⁵³ Le beau-père de Lafay croit, à tort, que suite à une première remise de peine la condition du temps d'épreuve ne s'exerce plus : « D'autre part je sais de source certaine que lorsqu'un individu comme Lafay a été l'objet d'une première réduction de peine, il n'y a plus à son égard de règlement pour sa présentation en grâces, Monsieur le ministre devient alors seul appréciateur de l'opportunité de la continuation de la peine ou de la mise en liberté de l'individu et le droit de grâce qui est un des plus beaux apanage de la couronne n'est restreint par aucun règlement, par aucune loi. » *Ibid.*

¹⁴⁵⁴ Dans la lettre qu'il envoie à M. Millet pour obtenir l'appui de l'évêque de Constantine, M. Barnoin révèle une pratique qui était sans doute courante : le recours individuel qui est formé peu de temps avant la date des grâces collectives sert à enrichir avec des recommandations le dossier qui sera constitué si le détenu est proposé par l'administration pénitentiaire. La fin de la lettre du beau-père de Lafay montre en effet que c'est bien sur la date du 15 août qu'il fonde tous ses espoirs. « Tous les ans au 15 août la clémence

formulée par le directeur de la maison centrale pour les grâces générales de 1869¹⁴⁵⁵. Au 15 août 1869, il s'en faut de quelques semaines pour que Lafay, incarcéré depuis avril 1865, ait effectué la moitié de sa peine substituée : la proposition est donc de nouveau exceptionnelle. Suite à la ferme opposition du procureur général¹⁴⁵⁶, les fonctionnaires du bureau des grâces sont d'avis de rejeter la proposition¹⁴⁵⁷ : pourtant, celle-ci est acceptée, ce qui laisse penser qu'une recommandation spéciale est ici intervenue en faveur du condamné. Lors des grâces générales de 1870, Lafay bénéficie à nouveau d'une remise de peine de deux ans, cette fois pour services rendus à ses codétenus arabes à qui il a enseigné la lecture « avec zèle et abnégation »¹⁴⁵⁸, et ce alors même que le procureur général fait part de son exaspération¹⁴⁵⁹.

Enfin, Lafay fait partie des neufs détenus proposés à l'été 1871 par le préfet de Constantine pour une présentation exceptionnelle en raison de leur conduite pendant l'insurrection algérienne¹⁴⁶⁰. Cette ultime proposition de grâce ne rencontre pas cette fois l'opposition du procureur général¹⁴⁶¹ qui, d'ailleurs, ne s'oppose quasiment à aucune des grâces présentées dans ces circonstances exceptionnelles¹⁴⁶². La grâce exceptionnelle semble ici balayer toutes les préventions antérieures.

Etienne Lafay obtient ainsi une remise du reste de sa peine, qui est d'environ dix mois de détention : il aura au total obtenu, sur les dix ans auxquels il a été condamné,

de l'Empereur s'étend sur bien des malheureux, elle vient mettre un terme à bien des souffrances, souvent elle rend à la société des hommes qui viennent s'y réhabiliter en effaçant par leur bonne conduite une faute passée due quelque fois plus à la fatalité qu'à la perversité. La grande fête qui sera célébrée le 15 août prochain sera probablement une occasion par laquelle sa majesté voudra donner une preuve plus éclatante de toute sa clémence ; elle voudra soulager le plus de misère possible, si Monseigneur Las Cases me croit digne du pardon de cet enfant qu'il veuille bien intercéder pour moi en sa faveur. Sa voix sera entendue. » *Ibid.*

¹⁴⁵⁵ Les deux dossiers sont donc réunis, comme le montre la mention « « Joindre au travail du 15 août » apposée sur la note interne à la Chancellerie du 24 juillet 1869, AN, BB²⁴ 727 (dossier général S71 2120).

¹⁴⁵⁶ « Peut-on attendre un amendement sérieux d'un homme qui, placé dans des conditions très favorables, appuyé des aides de son beau-père, qui occupait dans le commerce de Constantine une position assez considérable, semblait en attendre une garantie d'impunité. Dans la maison centrale de Lambèse, il est tranquille et peut fort bien avoir mérité l'annotation de la conduite régulière qui est invariablement octroyée à tous ces coupables de bonne éducation qui forment une classe privilégiée de détenus. J'ai eu plusieurs fois le devoir de faire connaître à votre Excellence la bienveillance dont était animée l'administration pour ces hommes qui, sans repentir, sans se préoccuper des désastres qu'ils ont causés, attendent, avec une sorte de forfanterie, le résultat des recommandations mises pour eux en mouvement. » Rapport du procureur général d'Alger du 14 juillet 1869, AN, BB²⁴ 727 (dossier général S71 2120).

¹⁴⁵⁷ « Pour mon compte, je crois que ce serait nuire aux intérêts de la justice que d'accorder une nouvelle grâce à cet individu qui n'a subi que trois ans de sa peine, et qui, il y a un an, a déjà été l'objet de la clémence impériale. » Note interne à la Chancellerie du 24 juillet 1869, AN, BB²⁴ 727 (dossier général S71 2120).

¹⁴⁵⁸ Avis du directeur sur la notice individuelle de présentation de Lafay pour les grâces générales de 1870, AN, BB²⁴ 727 (dossier général S71 2120).

¹⁴⁵⁹ « La proposition dont il est aujourd'hui l'objet, ne trouvant plus d'autre prétexte, le représente comme ayant rendu des services à signaler aux arabes et à ses codétenus en leur enseignant la lecture avec zèle et obstination. Il était assez étrange de faire à un réclusionnaire un mérite de la faveur dont on a usé envers lui en le chargeant de tenir l'école et en adoucissant le régime auquel il devait être condamné. » Avis du procureur général sur la notice individuelle de présentation de Lafay pour les grâces générales de 1870, AN, BB²⁴ 727 (dossier général S71 2120).

¹⁴⁶⁰ « M. le préfet de Constantine m'a adressé un état de propositions spéciales de grâces entières ou de réduction de peines en faveur d'un certain nombre de détenus de la maison centrale de Lambèse qui ayant été appelés au service de la défense de la place pendant la période insurrectionnelle, se sont le plus distingués par leur zèle, leur dévouement et leur discipline. » Lettre du gouverneur général civil de l'Algérie au ministre de la Justice du 12 août 1871, AN, BB²⁴ 727 (dossier général S71 2120).

¹⁴⁶¹ « Voilà déjà plus de cinq ans que Lafay est détenu, et pendant sa détention il a toujours été d'une conduite exemplaire. Il me paraît réellement mériter la grâce qu'il sollicite pour les quelques mois qui restent à courir de sa peine », Avis du procureur général sur la notice individuelle de Lafay pour les grâces exceptionnelles de 1871, AN, BB²⁴ 727 (dossier général S71 2120).

¹⁴⁶² À l'exception d'un cas où le condamné, n'ayant plus que quelques semaines de sa peine à effectuer, ne verrait pas sa date de libération modifiée par une éventuelle grâce.

quatre ans et dix mois de remise de peine par l'effet de quatre grâces successives entre 1868 et 1871. De plus, trois de ces grâces sont à classer dans la catégorie « exceptionnelle ». L'exemple de Lafay est sans doute parlant à plus d'un titre : il révèle le poids des recommandations et illustre les désaccords et rivalités persistants entre les administrations pénitentiaires et judiciaires locales. Il est surtout la preuve que, dans certains cas, les proches d'un détenu peuvent jouer un rôle essentiel dans l'obtention d'une grâce à condition qu'ils disposent des relations nécessaires.

Les efforts déployés par les proches de détenu pour obtenir une grâce doivent être rapprochées de la question des recommandations. Quoique très rare, l'intervention d'un notable comme le beau-père de Lafay témoigne de la manière dont certains proches de détenus suffisamment puissants peuvent venir contrarier la fonction pénitentiaire de la grâce collective pour plier celle-ci à leurs propres intérêts.

Conclusion du chapitre 4

La diversité des sources utilisées et des points de vue convoqués permet de porter un jugement nuancé sur la fonction pénitentiaire de la grâce collective. L'étude statistique a démontré que, bien que leur proportion ne représente qu'environ 3 % des détenus chaque année en moyenne sur la période, leur nombre augmentait globalement jusqu'en 1885. La grâce collective type, une mesure partielle accordée à une longue peine, est cohérente avec l'objectif pénitentiaire de la grâce puisqu'elle permet de récompenser un détenu méritant sans le libérer pour autant. En récompensant une fraction des détenus chaque année pour leur bonne conduite, la grâce collective exerce bien un effet continu sur le système pénitentiaire, ce qui est tout à fait cohérent avec l'idée qu'elle y assume une fonction régulière.

La comparaison avec les autres types de grâces va également dans le sens d'un renforcement de la fonction pénitentiaire de la grâce collective. L'usage des grâces collectives pour d'autres motifs que ceux qui sont liés à sa fonction pénitentiaire tend à reculer avec le temps. La grâce politique représente un faible pourcentage des grâces collectives précisément parce qu'elle pose des conditions spécifiques qui ne sont pas liées à des considérations sur l'exécution de la peine : le condamné politique doit reconnaître symboliquement sa défaite en sollicitant la clémence du pouvoir qu'il a contesté. Les usages autres que pénitentiaires que peuvent prendre les grâces collectives ne viennent donc pas perturber, pour l'essentiel, leur fonction pénitentiaire.

De plus, si la grâce collective n'est pas le seul type de grâce à avoir un objectif pénitentiaire, puisque c'est également le cas de certaines grâces individuelles de détenus, ce sont les grâces collectives qui impriment à ces grâces individuelles leurs caractéristiques. La grâce individuelle du prisonnier, en effet, sauf si elle accordée juste après la condamnation, voit son régime s'aligner sur celui de la grâce collective. Ce point est important, car il illustre bien le fait que la fonction pénitentiaire donne à la grâce collective un rôle global au sein du système carcéral. La grâce collective favorise l'élaboration et l'expérimentation des garanties nécessaires pour éviter de mettre en danger la société par des mesures de réduction de peine excessive, et ces garanties s'étendent aux grâces individuelles sollicitées par les détenus. La grâce collective apparaît comme un dispositif qui permet aux autorités judiciaires et administratives de développer les conditions, les règles et les critères qui doivent s'appliquer à toutes les grâces à fonction pénitentiaire, individuelles comme collectives.

Le rôle des acteurs de la grâce collective, en revanche, vient nuancer le jugement porté sur la fonction pénitentiaire de la grâce collective. Les fonctionnaires du département de la Justice, qu'il s'agisse des membres du parquet ou de ceux de l'administration centrale, considèrent agir, lorsqu'ils donnent un avis au chef de l'État sur

les grâces proposées, à la manière de juges. Pour eux, l'exécution de la peine se situe dans le prolongement de son prononcé, et il revient à ceux qui, au sein du pouvoir exécutif, possèdent des compétences comparables à celles des magistrats de statuer. Cependant, les fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces sont soumis à l'autorité du ministre de la Justice et du chef de l'État. La pratique des recommandations ne peut qu'affaiblir la fonction pénitentiaire de la grâce collective. Il est certain que seuls les détenus dont les proches ont une surface sociale importante peuvent bénéficier de ce type d'appui. Cependant, même si ces recommandations ne jouent qu'à la marge, le fait que de nombreux auteurs insistent sur leur existence pour critiquer la grâce ne peut que nuire à l'efficacité globale du dispositif : si les détenus sont convaincus que ce n'est par leur conduite en détention, mais leurs appuis qui comptent pour obtenir la clémence du chef de l'État, l'effet pénitentiaire sera d'autant réduit. Les actions de certains proches de détenus privilégiés, même si elles sont rares, jouent dans le même sens que le système des recommandations et viennent contrarier la fonction pénitentiaire de la grâce collective.

C'est à un autre genre de limites que se confronte la fonction pénitentiaire de la grâce face à l'action des membres de l'administration des prisons. Ceux-ci, en effet, quelle que soit leur bonne volonté, ne peuvent sonder les reins et les cœurs et doivent bien se fonder, pour leurs propositions de grâce, sur la conduite des détenus telle qu'ils la constatent, c'est-à-dire en fonction de l'observation de la discipline interne de la prison par les détenus. Cependant, en aidant à la gestion du système pénitentiaire du point de vue de la discipline, la grâce collective assume une fonction pénitentiaire au sens large, qui n'est pas seulement d'aider à l'amendement du détenu mais qui vise au fonctionnement global du système carcéral.

Conclusion du titre II

Après les années 1880, la procédure des grâces collectives s'est stabilisée et n'évolue plus que marginalement. La date de l'annonce des grâces collectives, fixée au 14 juillet, ne sera plus modifiée. Les règles énoncées dans les circulaires sont maintenues, sans grand changement, dans les circulaires suivantes. Dans les bagnes, certains ajustements seront encore effectués dans les deux dernières décennies du XIX^e siècle, mais, dans l'ensemble, les règles qui ont été fixées au cours des premières décennies restent valables : elles n'évolueront de nouveau de manière significative qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale.

Les objectifs pénitentiaires explicites de la grâce collective ont été développés par le régime des grâces : il s'agit d'encourager et de récompenser l'amendement des détenus en s'entourant des conditions et garanties nécessaires pour ne pas mettre en danger la société. La fonction pénitentiaire de la grâce collective englobe ces objectifs, mais souligne aussi le fait que la grâce collective, au-delà de ces objectifs affichés, imprime sa marque sur toutes les mesures de clémence destinées aux prisonniers, même les grâces individuelles. La grâce collective occupe au sein du système pénitentiaire une fonction qui est indispensable : permettre de maintenir l'ordre et la discipline dans les établissements pénitentiaires en laissant aux détenus un espoir, aussi ténu soit-il, de réduction de peine.

Pour autant, ni ce régime et ni cette fonction ne sont simples à mettre en évidence. Le régime se construit progressivement, au fil des circulaires et instructions émanées de trois ministères différents, ceux de la Justice, de l'Intérieur et de la Marine. La fonction pénitentiaire de la grâce doit être appréhendée au travers d'une multiplicité de sources, qu'il s'agisse de statistiques, de témoignages ou d'archives, pour tenter d'en cerner des contours parfois difficilement perceptibles. C'est, dans les deux cas, une conséquence de la nature même du droit de grâce : découlant directement du pouvoir souverain, il se laisse difficilement limiter par des règlements ou enfermer dans des fonctions uniques. Le régime et la fonction des grâces collectives illustrent chacun à leur manière le paradoxe de la grâce pénitentiaire, l'usage ordinaire d'un droit extraordinaire.

Parce qu'ils sont difficiles à caractériser, l'étude du régime et de la fonction des grâces collectives échappent en grande partie aux contemporains de ces grâces. L'historien dispose en effet, sur les juristes du XIX^e siècle, de l'avantage du recul, qui permet de considérer tant le régime que la fonction au terme de leurs évolutions respectives. Cette nécessité du regard rétrospectif pour véritablement mesurer la portée de ce régime et de cette fonction expliquent que non seulement les contemporains, mais également les historiens des périodes suivantes ont eu la plus grande difficulté à identifier l'importance des grâces collectives pour le système pénitentiaire du XIX^e siècle.

Conclusion de la première partie

Durant la période qui s'étend de 1818 à 1885, les grâces collectives méritent d'être qualifiées d'institution pénitentiaire. La grâce collective incarne la fonction pénitentiaire de la grâce au point que son régime, mis en place pour assurer le maximum de garanties avant toute mesure de clémence, s'étend en partie aux grâces individuelles des prisonniers. Le caractère solennel des grâces collectives, conçu à l'origine pour en renforcer l'objectif pénitentiaire, le contrarie à l'occasion, surtout sous le Second Empire, mais avec le triomphe de la république après 1870 l'usage des grâces collectives pour un événement solennel comme un baptême ou un mariage disparaît. Les grâces collectives ont un impact certain sur le système pénitentiaire tout entier. Elles sont connues des détenus et de leurs proches et font l'objet d'une attention certaine de la part des fonctionnaires des départements de la Justice, de l'Intérieur et de la Marine et des Colonies. Elles offrent aux détenus qui se conduisent bien une récompense suprême, supérieure aux gratifications et améliorations du régime de détention que les autorités de la prison peuvent offrir aux prisonniers méritants, et contribuent ainsi, en occupant la position la plus élevée, à donner du crédit à tout une échelle de récompenses indispensables au maintien de l'ordre au sein des établissements pénitentiaires.

L'intention humanitaire des promoteurs de la grâce pénitentiaire en France comme La Rochefoucauld-Liancourt, qui demande de laisser à tout détenu une lueur d'espoir de voir sa peine réduite, a rencontré une nécessité structurelle du fait de maintenir des êtres humains enfermés pendant de longues années : la promesse, même lointaine et incertaine, d'une possible libération anticipée permet de réduire les mouvements de révolte et de désespoir qui exposeraient les gestionnaires des prisons à des problèmes incessants. Si cet aspect n'était sans doute pas ignoré des philanthropes des débuts de la Restauration, il n'était pas central dans leur réflexion : il est permis en revanche de supposer qu'il l'est devenu dans la raison pour laquelle les grâces collectives se maintiennent malgré la nécessité de ne pas affaiblir la répression et les doutes qui s'expriment sur l'amendement du détenu.

C'est la raison pour laquelle il est permis de penser que, si la grâce collective n'avait pas été introduite en France par l'ordonnance du 6 février 1818, cette fonction aurait été entièrement assumée par la grâce individuelle comme cela est le cas dans d'autres pays d'Europe et des États-Unis. Ce qui paraît spécifique au cas français n'est donc pas que les grâces collectives possèdent une fonction pénitentiaire, mais plutôt que cette fonction, indispensable à tout système pénitentiaire, soit assumée en premier lieu par les grâces collectives.

C'est sans conteste à l'action continue des fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces que l'on doit la stabilité qui a permis aux grâces collectives

d'accéder à ce statut d'institution pénitentiaire. Née dans le contexte d'une philanthropie chrétienne et humaniste qui est loin de faire l'unanimité, les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 n'auraient sans doute pas pu subsister longtemps si leur mise en œuvre n'avait pas été le fait d'une administration du ministère de la Justice instruite par les expériences précédentes. La direction des affaires criminelles et des grâces, qui impose dès l'origine une application retreinte de l'ordonnance, construit ensuite progressivement un régime destiné à multiplier les conditions et les garanties pour minimiser les risques que les mesures de clémence peuvent faire peser sur la société. Ce contrôle exercé par le département de la Justice sur la grâce collective n'est pas sans créer de nombreuses frictions avec l'administration pénitentiaire, qu'il s'agisse du ministère de l'Intérieur pour les prisons ou de celles de la marine et des Colonies pour les bagnes. Ces conflits sont révélateurs d'une question de fond qui n'est pas résolue au XIX^e siècle : à quelle autorité, justice ou administration, doit être confiée l'exécution de la peine ?

La question de l'introduction de la libération conditionnelle en droit français relance ce débat.

Deuxième partie. Les grâces collectives à l'épreuve de la libération conditionnelle

La grâce collective en France a anticipé les dispositifs de clémence adoptés progressivement à l'égard des condamnés qui effectuent leur peine de détention, que ce soit la loi sur la libération conditionnelle en 1885 ou les lois sur les réductions de peine en 1972. Ce phénomène n'a rien d'original et se retrouve à peu près dans tous les pays d'Europe et d'Amérique du Nord à la même époque.

La grâce joue en effet souvent un rôle précurseur en permettant d'intégrer au droit pénal des éléments qu'il ne prenait pas en compte initialement¹⁴⁶³. La grâce était, sous l'Ancien Régime, le mécanisme juridique qui permettait d'apprécier les circonstances particulières qui peuvent entraîner des atténuations de la responsabilité lors des homicides avant que le droit pénal ne les prenne en compte¹⁴⁶⁴. Pour ce qui est du XIX^e siècle, la grâce a permis selon les historiens américains d'anticiper les mesures qui visent à adapter la peine de détention au cours de son exécution¹⁴⁶⁵. La grâce ouvre ainsi la voie au développement de la libération sur « parole », terme d'origine française utilisé dans le droit nord-américain pour désigner la libération conditionnelle : cette évolution se fait progressivement, tout au long du XIX^e siècle, et à des rythmes différents, mais se retrouve non seulement dans les différents États de l'Amérique du Nord mais également dans les pays européens et en France¹⁴⁶⁶.

Cependant, l'évolution qui mène d'une fonction de la grâce, judiciaire ou pénitentiaire, à l'adoption d'un dispositif juridique adéquat pour remplir cette fonction ne peut être décrite seulement comme le fruit d'une trajectoire inéluctable. En effet, ce n'est pas simplement une « carence » du droit pénal que la grâce vient rectifier. En raison de sa puissance politique, la grâce peut aussi signifier que la carence en question a bel et bien été identifiée mais que le pouvoir se réserve le rôle de la combler : c'est ce que souligne Michel Nassiet pour la grâce d'Ancien Régime en rappelant qu'une « réflexion sur le degré

¹⁴⁶³ Ce type d'usage de la grâce se retrouve au XX^e siècle pour le sursis avec mise à l'épreuve avant son introduction dans le Code pénal en France. Une expérience, tentée à Toulouse à partir du 30 janvier 1951 et étendue à Lille, Mulhouse et Strasbourg en 1952, permettait d'accorder des grâces à des condamnés à de courtes peines d'emprisonnement dont l'exécution était différée pendant une période de probation, s'ils satisfaisaient, au cours de cette période, à un certain nombre d'engagements. La grâce a ainsi permis d'expérimenter le sursis probatoire avant que cette disposition n'entre dans la loi quelques années après avec la création du sursis avec mise à l'épreuve en 1958. J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, Paris, Librairies techniques, 1959, p. 297-298.

¹⁴⁶⁴ J.-M. CARBASSE, P. VIELFAURE, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, 3^e édition refondue., Paris, Presses Universitaires de France, coll. « Droit fondamental Classiques », 2014, p. 173-175.

¹⁴⁶⁵ W.D. LEWIS, *From Newgate to Dannemora. The rise of the penitentiary in New York, 1796-1848*, Ithaca, Cornell University Press, 1965 ; J.Q. WHITMAN, *Harsh Justice. Criminal Punishment and the Widening Divide Between America and Europe*, Oxford University Press, 2003 ; M. ZALMAN, « The Rise And Fall Of The Indeterminate Sentence », *Wayne Law Review*, vol. 24, n° 1, 1977, p. 45-94.

¹⁴⁶⁶ J.Q. WHITMAN, *Harsh Justice*, *op. cit.*, p. 183-184.

de responsabilité des individus impliqués dans un homicide » avait été engagée depuis le XVI^e siècle et que si « aucun texte » de l'ancien droit « ne prévoyait d'exonérer un irresponsable mental ou l'auteur d'un accident », c'était parce que « le pouvoir souverain » entendait « garder le monopole du discernement et de la décision sur chaque cas »¹⁴⁶⁷.

La question de l'adoption de la libération conditionnelle en lieu et place de la grâce à fonction pénitentiaire n'est donc pas qu'une question juridique mais également une question politique. Une évolution parallèle entre plusieurs pays indique une tendance significative, mais elle n'implique pas pour autant que la transition se déroule partout de la même manière ni que le résultat final soit homogène. En France, la question de la grâce à fonction pénitentiaire se pose dans des conditions qui diffèrent de celles de l'Amérique du Nord.

Aux États-Unis, la grâce pénitentiaire ne se différencie pas, formellement et symboliquement, des grâces ordinaires. En France, en revanche, la fonction pénitentiaire de la grâce est assurée par des grâces collectives qui se placent explicitement dans la continuité des grâces royales et solennelles d'Ancien Régime. Ce facteur peut expliquer que les régimes monarchiques et impériaux aient été réticents à céder à la loi ordinaire une partie d'un pouvoir qu'ils entendaient conserver pour eux-mêmes en raison de sa forte puissance symbolique. Ce n'est pas un hasard si, en France, la loi sur la libération conditionnelle est adoptée quelques années après le triomphe définitif du régime républicain. La République, sans doute, ne tourne pas le dos à tous les symboles de la souveraineté issus des périodes précédentes et le maintien des grâces collectives, désormais accordées à une date républicaine, le 14 juillet, en est un parfait exemple. Cependant, le régime républicain fait un usage nécessairement plus modéré de ces mêmes symboles : il serait impensable, par exemple, d'accorder des grâces collectives à l'occasion du baptême ou du mariage du fils du président de la République. Il est donc incontestable que le changement de régime favorise la transition de la grâce collective vers la libération conditionnelle.

Pourtant, on ne saurait s'en tenir à cette considération très générale. L'étude de la grâce collective jusqu'en 1885 a en effet démontré que les questions politiques posées par la grâce s'étaient déplacées du terrain de l'opposition entre le pouvoir royal et les pouvoirs féodaux à celle de l'opposition entre pouvoir judiciaire et pouvoir exécutif. Bien que l'administration du ministère de la Justice soit une branche du pouvoir exécutif, elle entend agir, dans le cadre des grâces collectives, en tant que défenseur de l'autorité judiciaire contre les empiètements de l'administration pénitentiaire. Or, la libération conditionnelle telle qu'elle est conçue par la loi de 1885 remet en cause cet équilibre en transférant au

¹⁴⁶⁷ « Alors qu'on a tendance à souligner "les carences" de l'ancien droit dont aucun texte ne prévoyait d'exonérer un irresponsable mental ou l'auteur d'un accident, il y a bien eu en fait, et dès le milieu du XVI^e siècle, une réflexion sur le degré de responsabilité des individus impliqués dans un homicide, mais le pouvoir souverain a voulu garder le monopole du discernement et de la décision sur chaque cas. Ce que cela révèle se situe moins sur le domaine du droit que sur celui de la politique : une réticence du pouvoir central à déléguer et décentraliser le pouvoir. » M. NASSIET, « Lettres de pardon du roi de France (1487-1789) », *Criminocorpus* [En ligne], 2017, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/3572> (consulté le 24 juillet 2023).

ministre de l'Intérieur le pouvoir de libérer par anticipation un détenu. Les débats qui accompagnent le vote de la loi sur la libération conditionnelle font ainsi resurgir la question politique du rapport entre justice et administration pénitentiaire avec, en toile de fond, le problème théorique de savoir à qui revient l'autorité sur l'exécution de la peine de détention.

Cependant, un autre facteur politique apparaît également essentiel. Depuis l'introduction de la grâce collective pénitentiaire en France avec l'ordonnance du 6 février 1818, sous l'effet de la crainte de la récidive, une défiance majeure envers la possibilité d'amendement du détenu n'a cessé de s'amplifier. Cette défiance a déjà fait sentir ses effets sur la grâce collective, puisqu'elle a conduit à adopter des mesures comme celle du temps d'épreuve. Au tournant des années 1880, cependant, cette défiance est à son comble¹⁴⁶⁸, et alors que sous l'influence de l'école de criminologie italienne¹⁴⁶⁹ l'idée de l'existence d'une catégorie de délinquants incorrigibles n'a jamais été aussi répandue, les républicains modérés qui ont récemment triomphé aux élections entendent faire preuve de la plus grande fermeté envers les récidivistes¹⁴⁷⁰. Le contexte politique de l'adoption de la loi sur la libération conditionnelle est donc celui d'une grande méfiance envers une clémence désormais souvent considérée comme une forme de renoncement à l'indispensable répression des crimes. Cela explique que le motif officiel de la loi du 14 août 1885 qui introduit la libération conditionnelle en France soit précisément la lutte contre la récidive et qu'elle n'ait été adoptée qu'après celle sur la relégation au printemps de la même année : la république se dote ainsi d'un arsenal qui mêle clémence et répression pour mieux lutter contre la récidive.

Ce contexte politique a une conséquence : pour ne pas attirer sur elle les critiques récurrentes qui pèsent sur la grâce, la libération conditionnelle est présentée par l'auteur de la proposition de loi, le sénateur Bérenger, comme un dispositif inédit. Bérenger essaie de passer sous silence tout rapport entre la grâce collective et la libération conditionnelle. Alors qu'aux États-Unis, dans le Michigan par exemple, l'institution de la « parole » apparaît comme une extension du système du « pardon »¹⁴⁷¹, les deux sont, en France, considérés par l'inspirateur de la loi du 14 août 1885 comme étrangers l'un à l'autre. Pourtant, la « libération préparatoire », ancêtre de la libération conditionnelle, avait bien été conçue par son inventeur, Bonneville de Marsgangy, comme un prolongement de la grâce collective. Il convient donc, dans un titre premier consacré au chemin qui mène de la grâce collective pénitentiaire à la libération conditionnelle, de se plonger dans l'histoire

¹⁴⁶⁸ « Dès les années 1880, aux tribunes des Assemblées, on parle volontiers des “incurables du crime”. Rien ne saurait le rendre meilleur, ni la médecine, ni le système pénal, encore moins la prison. » M. SOULA, « Récidive et illusion rétrospective », *Criminocorpus* [En ligne], 2016, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/3178> (consulté le 26 juillet 2023).

¹⁴⁶⁹ J. PRADEL, *Histoire des doctrines pénales*, 2^e éd., Paris, Presses Universitaires de France, 1991, p. 72-86.

¹⁴⁷⁰ « Derrière la traque des récidivistes, la jeune et fragile République a pu se tailler une réputation de sévérité et de protection des classes bourgeoises et populaires. L'ennemi intérieur a servi de ferment à l'unité républicaine. » M. SOULA, « Récidive et récidivistes depuis deux siècles », in : J.-P. ALLINNE, M. SOULA, *Les Récidivistes. Représentations et traitements de la récidive. XIX^e-XXI^e siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, p. 21.

¹⁴⁷¹ M. ZALMAN, « The Rise And Fall Of The Indeterminate Sentence », *Wayne Law Review*, vol. 24, n° 1, 1977, p. 45-94.

de cette notion et dans les conditions du vote de la loi du 14 août 1885 pour comprendre pourquoi, en France, la libération conditionnelle qui, partout ailleurs, est située dans le prolongement de la fonction pénitentiaire de la grâce, est présentée comme une nouveauté en France (titre I).

Cet aspect des choses a une conséquence importante sur les rapports entre les grâces collectives et la libération conditionnelle. La libération conditionnelle, en effet, ne peut pas remplacer totalement la grâce dans sa fonction pénitentiaire, car cette dernière ne se contente pas de libérer par anticipation des détenus, mais accorde également des réductions de peine sans libération immédiate. La libération conditionnelle doit s'articuler avec la réduction de peine : pour chaque détenu, il s'agit de savoir si sa conduite en détention justifie qu'il soit libéré immédiatement ou s'il est préférable de lui accorder seulement une réduction partielle. Lorsque le même service s'occupe des deux dispositifs, comme c'est le cas dans les *boards of pardon and parole* de certains États américains¹⁴⁷², la décision d'accorder l'une ou l'autre mesure peut se prendre après une étude du dossier assurée par la même autorité. En France, l'occultation du rôle de la grâce collective au moment du vote de la loi du 14 août 1885 a conduit non seulement à donner à deux ministères différents, celui de l'Intérieur et celui de la Justice, la maîtrise de chacun de ces deux dispositifs, mais en plus, en niant tout lien entre grâce collective et libération conditionnelle, n'a prévu aucun moyen pour coordonner leurs actions respectives. En conséquence, on ne peut que constater la résistance des grâces collectives qui, malgré l'essor de la libération conditionnelle, continuent de jouer un rôle essentiel au sein du système pénitentiaire (Titre II).

¹⁴⁷² Un grand nombre d'états d'Amérique du Nord possèdent encore une administration unique chargée, au nom du gouverneur, de superviser tant les grâces que les libérations conditionnelles. Il existe à l'heure actuelle un *Board of Pardon and parole* en Alabama, dans le Connecticut, l'Idaho, l'Illinois, l'Oklahoma ou encore au Texas.

TITRE I. LE DISCREDIT DES GRÂCES COLLECTIVES AU PROFIT DE LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

La situation politique du milieu des années 1880, marquée par la crainte renouvelée de la constitution d'une classe de délinquants considérés comme dangereux et irrécupérables, contraint les tenants de la libération conditionnelle à trouver un moyen de faire accepter le nouveau dispositif malgré la défiance qui s'exprime envers les institutions de clémence. Le choix du sénateur Béranger, auteur de la proposition de loi qui aboutit à l'adoption du premier système de libération conditionnelle en France, est simple. Pour la protéger des critiques récurrentes qui visent le droit de grâce, la libération conditionnelle est présentée comme un système inédit, propre à lutter efficacement contre la récidive en permettant de favoriser l'amendement des détenus encore récupérables tandis que les incorrigibles sont impitoyablement écartés de la société grâce à la loi sur la relégation.

Il est vrai que le modèle dont le sénateur Béranger se réclame, celui des *tickets of leave* d'Irlande et d'Angleterre, et l'inspiration qu'il revendique, celle de la « libération préparatoire » de Bonneville de Marsangy, n'ont jamais été expérimentés auparavant en France. Il n'en reste pas moins que le dispositif imaginé par Béranger dans sa proposition de loi et adopté lors du vote de la loi du 14 août 1885 présente de nombreuses similitudes avec celui de l'ordonnance du 6 février 1818.

Pourtant, cette proximité est, suivant les cas, soit ignorée, soit niée. Il y a, incontestablement, une part de tactique dans cette attitude : pour vaincre les résistances qui se font jour à l'idée d'une libération anticipée de certains détenus, il est préférable de détourner vers la grâce les critiques adressées à la clémence. Cependant, la mise à l'écart de la grâce collective n'aurait pas été si aisée si elle n'avait pas déjà fait l'objet, bien longtemps avant 1885, d'une forme d'occultation de la part d'une partie de la doctrine. La libération conditionnelle, alors baptisée « libération préparatoire », était conçue par son premier inventeur, Bonneville de Marsangy, comme un prolongement de la grâce collective : mais le succès de cette proposition est tel qu'il fait oublier d'où ce nouveau dispositif tire son origine. Il faut, pour expliquer cette évolution, refaire tous le parcours des opinions et jugements émis sur les grâces collectives au cours du long débat sur la réforme pénitentiaire du XIX^e siècle (chapitre 5). C'est seulement à l'issue de cette étude que peut se comprendre le processus qui mène à la mise à l'écart des grâces collectives au moment de l'adoption de la loi sur la libération conditionnelle en France (chapitre 6).

Chapitre 5. Les grâces collectives dans le débat sur la réforme pénitentiaire

Au cours du XIX^e siècle, la grâce collective offre un cadre de réflexion et d'action sur les critères qui doivent présider à une remise en liberté anticipée d'un détenu. En récompensant annuellement les détenus méritants, elle contribue au maintien de la discipline dans les prisons. Cette fonction pénitentiaire née avec l'ordonnance du 6 février 1818 explique que la grâce prenne une certaine place dans le débat sur la réforme pénitentiaire qui agite tout le XIX^e siècle¹⁴⁷³. Dans le cadre de ce débat, né, comme le rappelle Michel Foucault, en même temps que le système pénitentiaire lui-même¹⁴⁷⁴, les critiques adressées à la grâce ne sont plus celles du siècle précédent. La fonction judiciaire de la grâce, appliquée par exemple aux condamnations à mort et qui consiste à s'interroger sur l'opportunité de mettre la peine à exécution, est peu remise en cause¹⁴⁷⁵ : étant donné le caractère définitif de la peine de mort, il est reconnu que le condamné a droit à un dernier examen de son cas avant le châtiment suprême. La fonction pénitentiaire de la grâce, en revanche, est très âprement discutée.

Les questions relatives à la fonction pénitentiaire de la grâce portent sur la grâce collective, puisque c'est sous cette forme que cette fonction a été introduite en France par l'ordonnance du 6 février 1818. Les différents intervenants ont une connaissance très inégale des caractéristiques de la grâce collective. Certains, magistrats ou fonctionnaires de l'administration des prisons, sont très bien informés de sa procédure, tandis que d'autres soit en ignorent certains aspects, soit n'en font jamais état. L'expression « grâces collectives » en elle-même est rarement employée : seulement apparue sous la monarchie de Juillet, cette appellation semble renvoyer davantage à la forme solennelle qu'à la fonction pénitentiaire de ces grâces. Cependant, lorsque les intervenants illustrent leur propos, ce sont bien les dispositions de la grâce collective qu'ils ont en tête. Quant aux expressions « grâce pénitentiaire » ou « fonction pénitentiaire de la grâce », elles ne sont pas employées par les auteurs du XIX^e siècle, même si certains en ont identifié les différents aspects. Cette connaissance plus ou moins précise des dispositions de la grâce collective

¹⁴⁷³ « Au XIX^e siècle, les élites voient dans la réforme pénitentiaire un des principaux moyens, le principal peut-être autour de 1840, de résoudre les problèmes sociaux. » J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, Paris, Fayard, 1990, p. 183.

¹⁴⁷⁴ « La "réforme" de la prison est à peu près contemporaine de la prison elle-même. Elle en est comme le programme. La prison s'est trouvée dès le début engagée dans une série de mécanismes d'accompagnement, qui doivent en apparence la corriger mais qui semblent faire partie de son fonctionnement même, tant ils ont été liés à son existence tout au long de son histoire. » M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, 2^e éd., Gallimard, 1993, p. 271.

¹⁴⁷⁵ Les discours de rentrée aux audiences solennelles des cours d'appel prononcés par les magistrats en témoignent. C. BESSAT, *Le droit de grâce. Audience solennelle de rentrée du 3 novembre 1881. Cours d'appel d'Aix*, Aix, Remondet-Aubin, 1881 ; A. CHATELAIN, *Du Droit de grâce. Cour d'appel d'Orléans. Audience solennelle de rentrée du 4 novembre 1873. Discours prononcé par M. Alfred Chatelain, substitut du Procureur général*, Orléans, Imprimerie de Puget, 1873.

s'explique par la nature des intervenants dans le débat pénitentiaire. Ce débat a la particularité, en effet, de réunir des spécialistes venus d'horizons très divers : ce n'est qu'à la fin du XIX^e siècle que les pénalistes l'intégreront pleinement aux études de droit¹⁴⁷⁶.

Le débat sur la fonction pénitentiaire de la grâce suit très exactement les inflexions du débat sur la réforme pénitentiaire. La question pénitentiaire connaît un premier développement au début de la Révolution, moment qui est, selon Jacques-Guy Petit, celui de la naissance de la prison pénale en France et des premiers débats sur le sens de la peine de détention. C'est le moment où se formule clairement une idée centrale : « l'homme coupable peut s'améliorer dans une bonne prison »¹⁴⁷⁷. C'est au cours de ces années-là que La Rochefoucauld-Liancourt rédige *Les Prisons de Philadelphie*, l'ouvrage précurseur de l'introduction de la grâce pénitentiaire en France¹⁴⁷⁸. Puis, malgré le développement de l'institution carcérale illustré par la création des maisons centrales en 1810, le débat pénitentiaire se tarit sous le premier Empire. Le droit de grâce est rétabli en 1802, mais sans que sa fonction pénitentiaire ne soit mise en avant comme le montre l'exemple des grâces de la Hollande en 1813¹⁴⁷⁹.

Le débat sur la prison et la nécessité de sa réforme renaît de ses cendres à la Restauration. C'est alors l'âge d'or de la « philanthropie » qui culmine en 1819 avec la création de la Société royale des prisons. C'est dans ce contexte que sont adoptées d'abord les ordonnances de 1814 sur la « prison d'essai », puis surtout l'ordonnance du 6 février 1818. Les premiers ouvrages se situent dans la continuité de la pensée des philanthropes¹⁴⁸⁰. Ce point de vue demeure partagé encore un certain temps par les continuateurs de La Rochefoucauld-Liancourt. Cependant, progressivement, l'étoile de cette philanthropie pâlit après l'assassinat du duc de Berry. La Société royale des prisons voit son activité progressivement décliner au cours des années 1820.

Une nouvelle génération de spécialistes de la prison apparaît à la fin de la Restauration et dans les débuts de la monarchie de Juillet, dont les noms sont demeurés célèbres : Lucas, Tocqueville, Beaumont, Moreau-Christophe, Marquet-Vasselot. Cette nouvelle période est marquée par le constat de la persistance de la récidive, effectué à la suite de la publication des statistiques judiciaires dans la deuxième moitié des années 1820. Cette période voit naître un doute sur la prison, dont on se demande si elle améliore le détenu ou si elle le rend pire, et voit s'épanouir le débat sur l'emprisonnement en cellule individuelle suivant les modèles dits « auburniens » ou « philadelphiens ». Les intervenants se divisent progressivement en deux camps. Schématiquement, on trouve du côté de la cellule permanente les tenants d'une politique pénitentiaire plus répressive et peu favorable à l'amendement. Les chefs de file de ce courant sont Moreau-Christophe et

¹⁴⁷⁶ H. HEDHILI, *Sciences et pratiques pénitentiaires en France XIX^e - XX^e siècles*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 195.

¹⁴⁷⁷ J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, op. cit., p. 48.

¹⁴⁷⁸ F. LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT, *Des prisons de Philadelphie*, Paris, Philadelphie, Dupont et Moreau, 1^{ère} éd., 1796.

¹⁴⁷⁹ Voir supra, chapitre 1, p. 62 et s.

¹⁴⁸⁰ J.-M. ACHARD-JAMES, *Laurent, ou les Prisonniers*, Paris, Mme Huzard, 1821 ; L.-P. JUSSIEU, *Antoine et Maurice*, Paris, L. Colas, 1821.

surtout, après quelques hésitations, Tocqueville et Beaumont. En face, derrière Charles Lucas, se rassemblent ceux qui pensent que, moyennant une réforme efficace, la prison peut dans une certaine mesure amender le prisonnier, et qui préfèrent maintenir des moments de travail en commun. Entre les deux, un certain nombre d'intervenants hésitent.

Le doute sur la possibilité d'amendement du prisonnier, fondement théorique de la fonction pénitentiaire de la grâce, entraîne inévitablement le doute sur cette dernière. Cependant, ce doute dépasse les frontières du camp philadelphien et gagne aussi le camp adverse, au point que ce sont tous les ténors du débat pénitentiaire sous la monarchie de Juillet, à commencer par Charles Lucas, qui critiquent la fonction grâce pénitentiaire de la grâce collective. Ses défenseurs, en revanche, se font plus rares.

Les projets de réforme s'épanouissent sous la monarchie de Juillet en réponse à ces doutes et à ces critiques. Cette profusion de projets se clôt en 1847 avec la proposition de Bonneville de Marsangy formulée dans son *Traité sur les institutions complémentaires du régime pénitentiaire*. Cet ouvrage, qui est le véritable pivot de la réflexion sur la grâce pénitentiaire, est publié l'année du vote de la loi sur l'encellulement individuel. Pourtant, peu de temps après, le débat sur la réforme pénitentiaire s'interrompt brutalement : à une seconde République trop brève pour marquer l'histoire de la prison succède un Second Empire qui marque un reflux du débat pénitentiaire. La période n'est plus à la réflexion sur la réforme du délinquant par la prison, mais plutôt à son exclusion de la société, évolution que la loi sur la transportation de 1854 illustre parfaitement¹⁴⁸¹.

Cette chronologie revêt, pour la grâce pénitentiaire, une importance capitale. Bonneville de Marsangy, en effet, a complété sa proposition de réforme de la grâce collective par l'introduction d'un nouveau dispositif : la « libération préparatoire ». Or, tout se passe comme si les propositions de Bonneville avaient fait l'objet d'un oubli sélectif pendant la période qui s'étend de 1852 à 1870. Alors que Bonneville de Marsangy entendait articuler l'introduction de la libération préparatoire avec la réforme de la grâce collective, on ne retient que le premier terme de sa proposition. Lorsque le débat pénitentiaire renaît dans la décennie 1870 avec la réunion de la commission d'Haussonville et la création de la Société générale des prisons, la libération préparatoire n'est plus vue comme le complément de la grâce pénitentiaire, mais bien comme une institution destinée à la remplacer complètement. Le vote de la loi pénitentiaire de 1875, point d'aboutissement des travaux de la commission d'Haussonville, ouvre alors une nouvelle phase dans l'histoire des rapports de la grâce et de la libération conditionnelle qui va conduire au vote de la loi Bérenger de 1885.

¹⁴⁸¹ M. ALHOY, *Les Bagnes, histoire, types, mœurs, mystères*, Paris, Gustave Havard, Dutertre, Michel Lévy, 1845 ; L.-J. BARBANÇON, « Chronologie relative à la déportation, transportation et relégation française », *Criminocorpus* [En ligne], 2006, <https://journals.openedition.org/criminocorpus> (consulté le 12 septembre 2023) ; L.-J. BARBANÇON, *L'archipel des forçats. Histoire du bagne de Nouvelle-Calédonie, 1863-1931*, Presses Universitaires du Septentrion, 2003 ; N. CASTAN et A. ZYSBERG, *Histoire des galères, bagnes et prisons en France de l'Ancien Régime*, Paris, Privat, 2002 ; J.-G. PETIT (dir.), *La prison, le bagne et l'histoire*, Paris Genève, Librairie des Méridiens. Médecine et hygiène, 1984 (*Déviance et société*, 8) ; M. PIERRE, *Le temps des bagnes 1748-1953*, Tallandier, 2018 ; A. ZYSBERG, « Politiques du bagne. 1820 - 1850 », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 228, 1977, p. 269-305.

La parution de l'ouvrage de Bonneville de Marsangy en 1847 constitue ainsi un tournant. Il convient donc d'envisager les multiples aspects du débat sur la fonction pénitentiaire de la grâce collective avant la parution de cet ouvrage (section 1), puis, après avoir analysé les positions de Bonneville, de montrer comment la libération préparatoire prend progressivement le pas sur la grâce collective dans la réflexion des spécialistes (section 2).

Section 1. La grâce collective pénitentiaire en question (1818-1847)

La grâce collective est rarement au centre de l'attention des intervenants dans le débat sur la réforme pénitentiaire. La question de la clémence est abordée dans le prolongement des réflexions sur le système pénitentiaire en général. Cependant, même si les longs développements qui lui sont consacrés sont rares, le droit de grâce est fréquemment évoqué dans le débat sur la réforme des prisons.

La question de la réforme de la prison part d'un constat : l'état des prisons est déplorable. Une réforme matérielle et morale est indispensable. Dans les premières années de la Restauration, cette réforme est envisagée avec optimisme : les améliorations que la Société royale des prisons entend promouvoir vont permettre d'assurer à la peine de détention sa pleine efficacité. Si la prison ne donne pas satisfaction, ce n'est qu'une question de temps avant que l'amendement du détenu soit assuré. Le succès de la réforme pénitentiaire est la clé du succès de la grâce collective : car si la grâce collective favorise l'amendement, elle ne peut suffire à celui-ci, et n'est que la dernière pierre de l'édifice¹⁴⁸².

Or, cette foi dans la réforme perd progressivement de sa force. Tout d'abord, l'ampleur de la tâche à réaliser et la difficulté d'en faire une priorité budgétaire expliquent la lenteur de l'amélioration matérielle des prisons. Par ailleurs, après la publication des premières statistiques judiciaires en 1827, le constat de l'importance de la récidive laisse entrevoir l'idée que la prison n'améliore pas le détenu, mais le corrompt¹⁴⁸³. La réforme pénitentiaire est plus que jamais une urgence, mais quelle réforme adopter : la cellule ou la colonie pénitentiaire ? Le système auburnien ou celui de Philadelphie ? Dans l'attente de cette grande réforme si difficile et si complexe à réaliser, la grâce paraît superflue, voire dangereuse.

Une seconde question, plus philosophique mais redoutable pour la grâce, concerne la possibilité même de l'amendement. La capacité de la prison à rendre l'homme meilleur, très largement mise en avant à l'époque de la Société royale des prisons, ne suscite plus la même adhésion. Un doute apparaît : la réforme pénitentiaire permettra-t-elle l'amendement moral du détenu ? Les intervenants se divisent largement¹⁴⁸⁴. Progressivement, même pour ses plus ardents défenseurs, l'amendement ne concerne plus l'ensemble des condamnés : certains sont désormais jugés irrécupérables. Dans ces

¹⁴⁸² C'est d'ailleurs le sens de la critique que La Rochefoucauld-Liancourt adresse à l'ordonnance du 6 février 1818 : tout en se félicitant de la mise en place de ces grâces collectives régulières, le duc de La Rochefoucauld-Liancourt regrette qu'elle précède l'achèvement de la réforme pénitentiaire.

¹⁴⁸³ J.-P. ALLINNE, M. SOULA, *Les Récidivistes. Représentations et traitements de la récidive. XIX^e-XXI^e siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010 ; B. SCHNAPPER, « La récidive, une obsession créatrice au XIX^e siècle », in : *Le récidivisme*, XXI^e Congrès de l'Association Française de Criminologie, Poitiers 7-9 octobre 1982, Paris, Presses universitaires de France, 1983, p. 25-64.

¹⁴⁸⁴ Jacques-Guy Petit classe les intervenants dans le débat pénitentiaire sous la monarchie de Juillet dans trois catégories : ceux qui ne croient pas du tout à la possibilité de l'amendement du prisonnier, comme Moreau-Christophe, ceux qui en doutent, comme Tocqueville et Beaumont, et ceux qui la défendent malgré tout, comme Marquet-Vasselot et Lucas. J.-G. PETIT, « L'amendement ou l'entreprise de réforme morale des prisonniers au XIX^e siècle », *Déviance et société*, vol. 6, n° 4, 1982, p. 331-351.

conditions, pourquoi accorder des réductions de peine à des détenus dont on ne sait pas s'ils s'amenderont un jour ?

L'évolution des positions autour de ces deux questions centrales, celle de la réforme des prisons et celle de l'amendement du détenu, explique la trajectoire qui mène, sur la question des grâces pénitenciaires, de l'enthousiasme au doute (§1). Vers la fin de cette période, pour de nombreux auteurs, la réforme du système pénitentiaire doit s'accompagner d'une réforme de la grâce. Les projets se multiplient, mais dans des sens opposés : certains veulent développer la fonction pénitentiaire de la grâce alors que d'autres entendent la réduire, voire la supprimer (§2).

§1. De l'enthousiasme au doute

Dans le débat pénitentiaire de la première moitié du XIX^e siècle, deux périodes se succèdent : celle de l'espoir des débuts de la Restauration et celle, plus pessimiste, de la monarchie de Juillet. Ce passage de l'enthousiasme au doute caractérise également l'évolution de la perception des grâces collectives : le bref moment d'engouement pour l'ordonnance du 6 février 1818 disparaît avec l'affaiblissement de l'élan philanthropique né avec la Société royale des prisons en 1819.

La philanthropie, étymologiquement l'amour porté à l'être humain, a dans les débuts de la Restauration une signification positive : celle de l'attention portée à ceux qui souffrent et doivent être aidés, comme les prisonniers, les malades, les déshérités ou les enfants abandonnés¹⁴⁸⁵. Sous la monarchie de Juillet, cependant, le terme se charge de connotations négatives au point qu'il peut servir à disqualifier le discours d'un adversaire¹⁴⁸⁶. Il est récusé par certains auteurs que l'on peut pourtant considérer comme les continuateurs de la philanthropie¹⁴⁸⁷. Comme le rappelle Catherine Dhaussy, cette évolution du terme pose question à l'historiographie¹⁴⁸⁸. En un sens, comme le pense René Rémond, ce sont tous les intervenants dans le débat pénitentiaire à la fin du XVIII^e siècle et durant la première moitié du XIX^e siècle que l'on pourrait qualifier de « philanthropes »¹⁴⁸⁹. Tous, en effet, font partie de cette « France politique, cultivée et

¹⁴⁸⁵ La Rochefoucauld-Liancourt, par exemple, ne se soucie pas que de l'amélioration du sort des prisonniers, mais s'occupe également, tout au long de sa vie, d'éducation, de santé et d'économie.

¹⁴⁸⁶ « Il s'en va de temps, monsieur, de se défaire de cette philanthropie larmoyante, la plus fausse de toute, et de toutes la plus dangereuse. Il faut que la société sache retrancher à propos un membre malade, afin de conserver sain le reste du corps ; peu importe alors qu'il périsse puisqu'il est gangrené. » A. CERFBERR DE MEDELSHEIM, *La vérité sur les prisons. Lettres à M. De Lamartine*, Paris, Mansut, 1844, p. 52.

¹⁴⁸⁷ « Par conviction ou opportunisme politique, presque tout le monde, après 1830, vitupère cette philanthropie "utopiste", celle de la Restauration, et prétend ne plus en poursuivre les chimères. C'est anti-philanthropisme apparaît lui-même fort ambigu : la philanthropie primitive, celle d'Howard, est toujours honorée ; on prétend d'autre part avoir toujours des visées humanitaires, mais soucieuses d'ordre public, et l'on oppose ce dernier mouvement, ou "philanthropie bien entendue", à la philanthropie tout court, c'est-à-dire celle du temps des Bourbons. » J.-G. PETIT, « L'amendement ou l'entreprise de réforme morale des prisonniers au XIX^e siècle », art.cit., p. 331-351.

¹⁴⁸⁸ C. DHAUSSY, *Utopie et démocratie humanitaire aux États-Unis et en France entre 1830 et 1848. Comparaison et étude d'interactions*, Thèse de doctorat en langues, littératures et civilisations anglaises dactyl., Université Paris XIII, 2003, p. 588 et s.

¹⁴⁸⁹ R. REMOND, P. RENOUVIN, *Les États-Unis devant l'opinion française. 1815-1852*, Paris, Armand Colin, 1962.

charitable » qui se passionne pour la question de « refaire le monde en réformant les prisons »¹⁴⁹⁰. Cependant, la mauvaise fortune du mot après 1830 peut également conduire l'historien à limiter son emploi. Catherine Duprat dans son article intitulé « Punir et guérir. En 1819, la prison des philanthropes », utilise le terme principalement pour qualifier les idées exprimées au moment de la création de la Société royale des prisons¹⁴⁹¹. À son exemple, nous réserverons l'emploi de ce terme à ceux qui se situent, dans leur appréciation de la grâce collective sous la monarchie de Juillet, dans la lignée de La Rochefoucauld-Liancourt.

Le moment de l'enthousiasme philanthropique pour les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 et celui de leur critique se chevauchent largement¹⁴⁹². Le premier débute dans les premières années de la Restauration et se poursuit sous la monarchie de Juillet. Le second moment, celui de la critique des grâces collectives, commence autour de 1828. À cette date en effet, la publication des premières statistiques judiciaires, dont on se souvient ce qu'elles doivent à Guerry de Champneuf, permettent de mesurer à quel point « la récidive augmente bien plus vite que la délinquance générale, elle-même en accroissement plus rapide que la population »¹⁴⁹³. La critique des grâces collectives se développe parallèlement à la montée d'un certain scepticisme carcéral et d'une volonté de plus en plus marquée de renforcer la sévérité du système punitif. Les historiens ont largement retracé les différentes étapes de ce phénomène. Après un bref intermède libéral dans les débuts de la monarchie de Juillet, vite interrompu par la répression des émeutes de 1832, la publication du rapport de Beaumont et Tocqueville en 1833, le *Système pénitentiaire*¹⁴⁹⁴, « dessine le projet d'une prison rigoureuse et méthodique »¹⁴⁹⁵. Jacques-Guy Petit, dans sa synthèse sur la prison au XIX^e siècle, date de 1836 ce qu'il nomme le « virage pénitentiaire » répressif.

Un style particulier pour évoquer les grâces collectives pénitentiaires, marqué par une sorte d'enthousiasme lyrique et un engouement sans failles, naît dans les débuts de la Restauration et se poursuit sous la monarchie de Juillet, où il devient plus rare (A). Il est de plus en plus concurrencé par une critique des grâces collectives née à la fin de la Restauration et qui s'épanouit sous la monarchie de Juillet (B).

A. L'engouement philanthropique pour l'ordonnance du 6 février 1818

¹⁴⁹⁰ J.-G. PETIT, « L'amendement ou l'entreprise de réforme morale des prisonniers au XIX^e siècle », art.cit.

¹⁴⁹¹ C. DUPRAT, « Punir et guérir. En 1819, la prison des philanthropes », *Annales historiques de la Révolution française*, vol. 49, n° 228, 1977, p. 204-246.

¹⁴⁹² F. DIGNEFFE, « Problèmes sociaux et représentations du crime et du criminel. De Howard (1777) à Engels (1845) », in : C. DEBUYST et al. (dir.), *Histoire des savoirs sur le crime et la peine. Des savoirs diffus à la notion de criminel*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, vol.1, p. 198.

¹⁴⁹³ B. SCHNAPPER, « La récidive, une obsession créatrice au XIX^e siècle », art. cit..

¹⁴⁹⁴ G. de BEAUMONT et A. de TOCQUEVILLE, *Système pénitentiaire aux États-Unis et de son application en France ; suivi d'un Appendice sur les colonies pénales et de notes statistiques*, 3^e éd., Paris, C. Gosselin, 1845 [1833].

¹⁴⁹⁵ M. PERROT, *Les Ombres de l'histoire*, Paris, Éditions Flammarion, 2001, p. 133.

Ce que l'on peut appeler « l'engouement » pour les grâces se caractérise d'abord un style imprégné de références chrétiennes aisément repérable dans les textes des débuts de la Restauration : c'est ce style qui a été largement employé dans les romans qui mettent l'ordonnance du 6 février 1818 à l'honneur comme *Antoine et Maurice*¹⁴⁹⁶ et *Laurent et les prisonniers*¹⁴⁹⁷. Les extraits de ces romans ont permis de repérer un style d'écriture bien particulier : le détenu est un pêcheur repentant et le texte fait une large part à l'expression larmoyante de toutes les émotions qui accompagnent son retour au bien. La grâce est présentée avec une certaine emphase comme un attribut à la fois royal et divin.

Ce type de texte domine très largement dans les toutes premières années qui suivent l'ordonnance du 6 février 1818. Il n'y a pas pour autant une unanimité dans la célébration de la grâce collective pénitentiaire instituée par l'ordonnance ; mais ceux qui s'expriment publiquement sur la question, et dont les ouvrages sont parfois promus par la Société Royale des prisons, se situent dans la lignée directe des idées de La Rochefoucauld-Liancourt (1). Sous la monarchie de juillet, au moment où se développe la critique des grâces, ce style enthousiaste ne disparaît pas complètement (2).

1. Les philanthropes de la Restauration dans la lignée de La Rochefoucauld-Liancourt

Les *Prisons de Philadelphie*, le célèbre ouvrage de La Rochefoucauld-Liancourt réédité plusieurs fois entre 1796 et 1819, a exercé une influence directe sur l'introduction de la fonction pénitentiaire de la grâce en France. Cette influence se ressent également dans deux ouvrages parus au tout début des années 1820 et écrits par deux avocats, Danjou et Brachet-Ferrières. Ces deux ouvrages ont un point commun : très favorables à l'ordonnance du 6 février 1818, ils proposent d'en améliorer ou d'en étendre l'usage mais ne semblent pas avoir conscience des difficultés que son application a soulevé dès ses débuts¹⁴⁹⁸.

L'ouvrage de Danjou, consacré à l'amélioration des prisons¹⁴⁹⁹, est récompensé par la Société Royale des prisons. Écrit en 1821, cet essai témoigne d'une foi encore intacte dans les effets bénéfiques de l'ordonnance du 6 février 1818, présentée comme « le fanal, qui dirige et encourage les prisonniers dans la route du devoir »¹⁵⁰⁰. L'ouvrage ne mentionne pas les difficultés soulevées par l'exécution de cette ordonnance dans les années qui suivent 1818. Cela se ressent dans les recommandations qu'il adresse aux

¹⁴⁹⁶ L.-P. JUSSIEU, *Antoine et Maurice*, Paris, L. Colas, 1821.

¹⁴⁹⁷ J.-M. ACHARD-JAMES, *Laurent, ou les Prisonniers*, Paris, Mme Huzard, 1821.

¹⁴⁹⁸ Voir supra, chapitre 2, p. 166 et s.

¹⁴⁹⁹ E. DANJOU, *Des prisons, de leur régime et des moyens de l'améliorer*, Paris, A. Egron, 1821. Les informations sur cet avocat sont très rares : on sait seulement de lui qu'il exerçait à Beauvais.

¹⁵⁰⁰ E. DANJOU, *op. cit.*, p. 338.

administrateurs de la prison sur la manière dont, selon lui, la « belle ordonnance » du 6 février 1818 devrait être appliquée¹⁵⁰¹, en particulier en inscrivant sur un registre, connu de tous les prisonniers, le nom de ceux qui sont proposés pour une grâce. Cette recommandation de Danjou est fidèle à la conception de La Rochefoucauld-Liancourt qui voit l'octroi de la mesure de clémence comme une récompense exemplaire mise sous les yeux de tous les détenus. Cependant, cette manière de procéder se heurte, au moment où l'ouvrage de Danjou est publié, en 1821, à une impossibilité majeure. Le ministère de la Justice a en effet recommandé en 1819, à la suite des émeutes que le refus des propositions de grâces avait provoquées dans certaines prisons, de ne pas communiquer publiquement les noms des détenus proposés pour les grâces¹⁵⁰².

Dans une seconde suggestion Danjou recommande de réserver à l'aumônier la proclamation des grâces collectives¹⁵⁰³ : cependant cette recommandation est, dans les faits, impraticable car l'administration des prisons n'est même pas toujours tenue informée, dans les premières années, du nom des détenus graciés¹⁵⁰⁴. L'essai de Danjou en reste donc à un point de vue très théorique et témoigne d'une méconnaissance des conditions réelles dans lesquelles s'exécute l'ordonnance du 6 février 1818. Au moment où l'ouvrage de Danjou est imprimé, trois années se sont pourtant écoulées depuis la mise en application de la grâce collective. Cette forme de cécité face à la situation réelle dans les prisons est un trait qui a beaucoup été reproché par la suite à la philanthropie des débuts de la Restauration.

Pour autant, le langage empreint de charité de Danjou ne doit pas induire en erreur : cet auteur ne fait pas la promotion d'une forme de relâchement de la discipline pénitentiaire. Il voit la prison comme « un lieu d'expiation, où la loi condamne [le prisonnier] à souffrir, pour l'exemple des autres et la réforme de ses penchants vicieux »¹⁵⁰⁵, et qui doit donc servir non seulement à l'amendement du détenu, mais également à intimider les délinquants potentiels. Contrairement aux accusations qui sont portées contre elle par la suite, la philanthropie des débuts de la Restauration ne fait pas preuve de laxisme vis-à-vis du crime et des criminels : elle est en revanche fidèle à la conception chrétienne selon laquelle chaque être humain peut toujours faire le choix entre le bien et le mal quels que soient ses actes.

¹⁵⁰¹ « C'est aux administrateurs à tirer de cette belle ordonnance tout le fruit qu'elle peut produire. L'exposer sans cesse aux yeux des prisonniers, la leur rappeler souvent, mettre au nombre des récompenses l'inscription sur le registre de ceux qui méritent de concourir à la distribution des grâces, tels sont les moyens qu'ils peuvent employer, pour entretenir dans le cœur des prisonniers, une espérance vertueuse, qui les amène à la résignation, et une émulation, qui les encourage à faire les nombreux sacrifices qu'exige la vertu. C'est par ce moyen, aussi sûr qu'efficace, qu'on parviendra à ôter aux peines perpétuelles ce caractère désespérant quelles peuvent avoir. » E. DANJOU, *op. cit.*, p. 338.

¹⁵⁰² Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 5 janvier 1819, AN, 20030558/17.

¹⁵⁰³ « L'aumônier sera chargé d'annoncer, en chaire, les grâces, les commutations de peines, et les autres bienfaits de la puissance royale, en faveur des prisonniers. Il fera précéder cette annonce d'une exhortation, qu'il aura soin de rattacher à la circonstance [...] La vue du pasteur, celle de la chaire, d'où ils ne recevront que des consolations, leur rappelleront toujours les émotions douces qu'ils auront éprouvées à leur occasion, et ils arriveront toujours au pied des autels, avec cette tendresse de cœur, qui est la meilleure disposition, pour recevoir des leçons, quelles qu'elles soient, et pour en profiter. » E. DANJOU, *op. cit.*, p. 539 et 542.

¹⁵⁰⁴ Voir supra, chapitre 2, p. 179.

¹⁵⁰⁵ E. DANJOU, *op. cit.*, p. 513.

L'influence de La Rochefoucauld-Liancourt se fait également sentir chez le second auteur, Brachet-Ferrière. Avocat comme Danjou, Brachet-Ferrière est spécialisé dans la défense des accusés traduits devant les conseils militaires à Lyon. Il propose en 1820 un projet de prison idéale pour les condamnés militaires. Il insère dans son projet une disposition inspirée de l'ordonnance du 6 février 1818 mais étendue et précisée afin d'en améliorer l'efficacité. Brachet-Ferrière propose un système de gratifications pour bonne conduite complet dont la grâce constitue le degré suprême. L'articulation entre la grâce et la discipline intérieure est en effet nécessaire pour que le projet philanthropique soit achevé et, comme le fait remarquer cet auteur, cet aspect n'est pas suffisamment développé par l'ordonnance du 6 février 1818¹⁵⁰⁶.

Dans le détail, le projet de Brachet Ferrière prévoit un conseil supérieur chargé de la surveillance des prisons militaires et composé d'officiers de haut rang. Ce conseil décide de l'inscription des détenus dans des catégories plus ou moins élevées selon leur conduite, dont l'examen est fait tous les trois mois afin de les maintenir en permanence en alerte¹⁵⁰⁷. Tous les ans, les détenus méritants sont graciés suivant leur classement : le premier du tableau obtient une grâce entière, et le second une grâce partielle, ce qui permet d'assurer l'exemplarité de la mesure de clémence¹⁵⁰⁸. Enfin, et ce n'est pas le moins intéressant dans son projet, Brachet-Ferrière propose une nouvelle date symbolique pour la proclamation des grâces : la mort de Louis XVI¹⁵⁰⁹. Cette suggestion montre à quel point la philanthropie s'insère dans la pensée royaliste et chrétienne des débuts de la Restauration.

Danjou et Brachet-Ferrières sont tous deux représentatifs de cette philanthropie qui exalte le pouvoir royal et la religion catholique et dont pourtant l'étoile pâlit rapidement. L'assassinat du duc de Berry par Louvel puis l'arrivée au pouvoir de Charles X, moins favorable aux doctrines miséricordieuses que son prédécesseur, marque cette évolution. Pour autant, l'enthousiasme pour la grâce collective ne disparaît pas totalement et trouve des continuateurs sous la monarchie de Juillet.

¹⁵⁰⁶ « Une ordonnance royale en date du... porte en faveur des détenus civils les dispositions que je présente, mais ne fait pas connaître comment on procédera à l'espèce d'enquête qui doit précéder la demande en grâce ou la diminution de peines ; j'ai cru qu'en donnant de la solennité et beaucoup d'appareil aux opérations préparatoires du conseil supérieur, je ferais naître et maintiendrais chez les détenus, l'envie d'être portés sur la liste des biens-méritants, et d'obtenir par une conduite absolument exemplaire une diminution ou la remise entière des peines contre eux prononcées. » D. BRACHET-FERRIERES, *L'Intérieur des prisons militaires en France, suivi d'un Projet d'organisation des maisons de discipline et de détention*, Paris, L'Écrivain, 1820, p. 92.

¹⁵⁰⁷ « L'examen qui sera fait de leur conduite tous les trois mois, et la décision du conseil par une nouvelle inscription ou la radiation de la première, les tiendront en haleine, ils redouteront de perdre un jour le fruit de leur application constante, ils deviendront meilleurs, d'abord par calcul, et bientôt après par habitude. L'avantage sera autant pour eux que pour la société. » *Ibid.*, p. 93.

¹⁵⁰⁸ « Le condamné qui pendant une année entière aura tenu une conduite, non seulement exempte de reproches mais exemplaire, aura bien sûrement des droits à la clémence du souverain... En demandant seulement une diminution de peine pour le second bien méritant de chaque classe, j'ai eu l'intention de le laisser au milieu des détenus comme une preuve permanente des bontés royales, comme un obligé à l'amélioration, pendant l'année qui va suivre. » *Ibid.*, p. 93-94.

¹⁵⁰⁹ « En fixant l'époque du 21 janvier, et en demandant que le nom des graciés fussent proclamés aussitôt la lecture du testament de SM Louis XVI, j'ai eu en vue de réaliser le vœu de cet auguste monarque. La cérémonie funèbre qui précède la lecture du testament, et à laquelle assisteront les détenus ! Le contenu de ce testament, qui est tout à la fois le complément d'humilité chrétienne, et de la grandeur royale, forcent au recueillement et à la réflexion... Le roi martyr pardonne autant qu'il peut dépendre de lui à ses bourreaux, à ses persécuteurs ; il invoque la clémence de ses successeurs en faveur de ses sujets égarés... C'est dans ce moment que la grâce des condamnés sera prononcée, ainsi à peine le renouvellement de la prière sera-t-il parvenu au pied de l'éternel que le frère, le successeur du vertueux Louis XVI, aura rempli ses divines intentions. » *Ibid.*, p. 93-94.

2. *Les prolongateurs de l'enthousiasme philanthropique sous la Monarchie de Juillet*

Sous la monarchie de Juillet, il existe un courant qui se situe clairement dans le prolongement de la philanthropie de la Restauration et manifeste, à l'égard de la grâce collective, le même enthousiasme, ou presque, que celui des premiers hagiographes de l'ordonnance du 6 février 1818. Ce courant doit certes faire face aux premières critiques qui sont formulées sur les grâces, mais il se contente, face aux doutes qui commencent à s'exprimer, de renouveler sa confiance dans les principes de l'ordonnance du 6 février 1818. S'il suggère des améliorations possibles aux dispositions de cette ordonnance, il n'envisage pas pour autant de réforme majeure de la grâce collective. Pour illustrer les prises de positions de ces prolongateurs de l'enthousiasme philanthropique, on peut s'appuyer sur l'exemple de trois auteurs importants : Benjamin Appert, Michel-Auguste Peigné et Venuste Gleize.

Le premier représentant de ce courant, Benjamin Appert, est resté célèbre comme le « Howard français ». Il opère une sorte de trait d'union entre la philanthropie des débuts de la Restauration et la monarchie de Juillet. Jacques-Guy Petit qualifie Benjamin Appert de « dernier des philanthropes qui ont mis leurs pas dans ceux de La Rochefoucauld-Liancourt »¹⁵¹⁰. Comme ce dernier, Benjamin Appert n'est pas un professionnel de la prison ni même du droit. Il a le profil de l'honnête homme qui se consacre à adoucir le sort des malheureux par désintéressement chrétien¹⁵¹¹. Il n'est pas bien vu des membres de l'administration pénitentiaire dont il vient bousculer les habitudes en publiant des comptes rendus de ses visites de prison¹⁵¹². Il est même incarcéré durant trois mois en 1822 car il est soupçonné d'avoir facilité une évasion. Cependant, « pendant la Restauration, il est difficile de faire taire un philanthrope de l'opposition [...] qui jouit d'un réel prestige »¹⁵¹³.

Son rôle de commentateur et d'intervenant dans le système pénitentiaire animé de la volonté d'en obtenir la réforme se retrouve dans le cas de la grâce pénitentiaire. En effet, après la Révolution de Juillet, Benjamin Appert tente de jouer un rôle actif dans la

¹⁵¹⁰ J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, op. cit., p. 192.

¹⁵¹¹ Protestant dans son cas tandis que La Rochefoucauld-Liancourt est catholique.

¹⁵¹² Le premier inspecteur des maisons centrales, La Ville de Mirmont, critique durement Appert : « M. Appert m'avait précédé à la maison centrale de Limoges, où il avait été conduit par le préfet et le premier président. Je trouve qu'il y a beaucoup d'inconvénients à ce que M. Appert se mêle de remplir une partie de mes fonctions. Il a donné des audiences aux détenus et pris note de leurs réclamations ; mais, comme il est hors d'état de juger jusqu'à quel point elles sont fondées, puisqu'il n'a pas de droit de se faire rendre de comptes par l'administration, il arrive souvent qu'il accueille des plaintes injustes, et donne des espérances qui ne doivent pas être réalisées, ce qui produit un très mauvais effet dans la maison centrale, sans parler de l'effet extérieur ; car M. Appert doit donner au public une idée bien fautive et bien incomplète de nos établissements, lorsqu'il rédige les articles de son journal d'après les conversations particulières qu'on lui permet d'avoir avec les détenus. V. Exc. jugera du parti qu'elle doit prendre relativement aux inspections des maisons centrales par M. Appert ; je ne vois pas bien ce qui peut en résulter, et je crois qu'elles peuvent faire beaucoup de mal. » Rapport de La Ville au ministre de l'Intérieur sur la maison centrale de détention de Limoges du 9 septembre 1828, AN, F¹⁶ 365. La Ville met aussi en cause la visite de Benjamin Appert dans la maison centrale de Nîmes, l'accusant pratiquement d'avoir déclenché une révolte de détenus. J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, op. cit., p. 195.

¹⁵¹³ *Ibid.*, p. 195.

préparation des grâces. Il expose, dans ses souvenirs, son action lors des grâces collectives accordées pour célébrer l'accession de Louis-Philippe au trône en juillet 1830, en affirmant que le nouveau roi lui a confié directement la mission de s'occuper des grâces de l'avènement de Louis-Philippe au trône¹⁵¹⁴. Naturellement, ce témoignage, qui ne repose que sur les souvenirs personnels d'Appert, doit être pris avec beaucoup de précautions. Il est néanmoins révélateur, sinon de l'exactitude des événements qui y sont rapportés, du moins de l'état d'esprit de son auteur.

Comme La Ville de Mirmont le lui reprochait déjà sous le régime précédent, Appert, sans son récit, montre qu'il n'hésite pas à empiéter sur les prérogatives de l'administration. Le récit de son entrevue avec le directeur des affaires criminelles et des grâces est révélateur :

M. Dupont (de l'Eure) écrivit un mot qu'il me remit pour le directeur du bureau des grâces M. Guéry de Champneuf. Je pensais que ce billet transmettait un ordre dont le ministre s'était déjà entendu avec lui. J'étais dans l'erreur, car à la première nouvelle du désir de Sa Majesté, exprimé dans ce mot, M. Guéry se leva de son siège et me dit très sèchement : « Monsieur, puisqu'on n'a plus confiance en moi, vous êtes le maître ici ». Il prit son chapeau, salua et se retira, en me laissant seul dans son bureau.¹⁵¹⁵

Guerry de Champneuf a en effet démissionné de son poste en 1830 pour des raisons politiques, mais l'épisode rapporté par Benjamin Appert n'est nullement évoqué par son biographe. Cependant, il paraît logique que le directeur des affaires criminelles et des grâces, dont c'est le rôle de statuer sur les propositions de grâce, refuse de partager cette fonction avec un amateur proche du nouveau pouvoir. C'est avec le successeur de Guerry de Champneuf, Decrusy¹⁵¹⁶, que, toujours selon Appert, se fait l'examen des propositions de grâce. Appert s'appuie notamment sur les renseignements qu'il a recueillis lors de ses visites dans les prisons, puis travaille de concert avec Decrusy pour établir la liste des propositions. Il s'effectue alors, toujours d'après Appert, un certain partage des tâches : à Appert l'enthousiasme pour la clémence, au directeur des affaires criminelles et

¹⁵¹⁴ « Sa Majesté, dont j'avais le bonheur d'approcher chaque jour l'auguste famille, voulant sans doute m'accorder une précieuse récompense du zèle, que j'étais si heureux d'apporter dans la distribution des nombreux secours quelle me confiait, chargea le général comte de Rumigny de m'engager à me rendre chez le ministre de la justice, M. Dupont (de l'Eure) pour m'entendre avec lui sur les propositions de grâces à soumettre au Roi. » B. APPERT, *Dix ans à la cour du roi Louis-Philippe, et souvenirs du temps de l'Empire et de la Restauration*, Paris, J. Renouard, 1846, t. III, p. 65.

¹⁵¹⁵ *Ibid.*, p. 65.

¹⁵¹⁶ Directeur des affaires criminelles et des grâces de 1830 à 1835, Decrusy (orthographié « de Crusy » dans le texte de Benjamin Appert) ne voit son prénom précisé ni dans les éditions de l'Almanach Royal et National de 1831 à 1835, ni sur la couverture des ouvrages auquel il a collaboré. Decrusy, présenté comme « un ancien avocat à la cour Royale de Paris », est notamment un des auteurs du monumental *Recueil des anciennes lois françaises depuis l'an 420 jusqu'à la révolution de 1789* publié en 17 volumes à partir de 1821. Surtout, il serait l'un des deux auteurs, avec Alphonse-Honoré Taillandier, de la brochure anonyme intitulée *Le guide de l'électeur* et publiée en 1830 par la société « Aide-toi, le ciel t'aidera ». L'avis au lecteur serait d'Odilon Barrot. Decrusy est donc un avocat proche des idées du gouvernement Lafitte, dont l'orientation politique illustre le bref moment libéral du début de la monarchie de Juillet avant le durcissement de l'année 1831. Decrusy, Notice BNF [En ligne], <https://data.bnf.fr/ark:/12148/cb125118646> (consulté le 27 novembre 2020).

des grâces le regard plus froid du professionnel¹⁵¹⁷. Appert fait là une description assez juste du rôle que le directeur des affaires criminelles et des grâces tient de manière habituelle. En revanche, Benjamin Appert semble avoir pris la place normalement dévolue à l'administration pénitentiaire. Il n'est en effet question, dans le texte d'Appert, ni des administrateurs des prisons, ni même de l'ordonnance du 6 février 1818. Il est vrai que, dans le contexte particulier du mois d'août 1830, une certaine ambiguïté a pu exister sur le rapport entre les grâces accordées pour l'avènement de Louis-Philippe et l'ordonnance du 6 février 1818. Après cet épisode, cependant, la procédure des grâces collectives retrouve son cours normal : les grâces de l'avènement de 1830 sont rendues dans les formes de l'ordonnance du 6 février 1818¹⁵¹⁸ et le nouveau directeur des affaires criminelles et des grâces confirme les conditions restrictives mise en place par son prédécesseur en 1828¹⁵¹⁹. Au final, l'implication personnelle de Benjamin Appert dans les grâces collectives de l'avènement de Louis-Philippe en 1830 n'est connue que par son seul témoignage, et il est fort possible qu'il ait quelque peu exagéré le rôle qu'il a pu y jouer.

Dans le premier volume de son ouvrage *Bagnes, prison et criminels*, publié en 1836, Benjamin Appert tire un bilan positif de la grâce collective, qu'il considère comme « la plus morale des institutions monarchiques »¹⁵²⁰. Appert continue à passer sous silence l'existence de l'ordonnance du 6 février 1818 et montre par là qu'il accorde assez peu d'importance aux aspects juridiques et procéduraux. Cependant, il est attentif à une caractéristique des grâces collectives largement confirmée dans les statistiques : la prédominance des grâces partielles sur les grâces qui entraînent la libération du détenu¹⁵²¹.

Appert est conscient des limites du système des grâces collectives dans les maisons centrales en raison du rôle de l'entrepreneur qui réduisent, à ses yeux, leur effet positif¹⁵²². Ironiquement, le constat d'Appert rejoint celui formulé par Guerry de Champneuf dans le

¹⁵¹⁷ « Je dois avouer que M. de Crusy, moins entraîné que moi vers une indulgence excessive, contrebalançait utilement mes désirs et les propositions à présenter au garde des Sceaux qui devait ensuite soumettre ce travail à la signature du Roi [...] Lui, magistrat dont le guide est la loi représentait la justice, tandis que comme philanthrope, ne voyant que le malheur qui frappe et intéresse, j'étais le pardon, et quelquefois même la miséricorde trop grande, en sorte qu'on eût formé de nous deux un très bon comité de révision des peines, chargé d'adoucir la rigueur des châtimens. » B. APPERT, *Dix ans à la cour du roi Louis-Philippe, et souvenirs du temps de l'empire et de la Restauration*, op. cit., p. 68.

¹⁵¹⁸ Circulaire du 11 septembre 1830 citée par la lettre du procureur général de Rennes au ministre de la Justice du 23 septembre 1830, AN, BB²² 67-82.

¹⁵¹⁹ Les idées politiques libérales de Decrusy ne l'empêchent donc nullement de mener une politique des grâces collectives conforme à celle de son prédécesseur légitimiste, Guerry de Champneuf. Ce n'est pas la première fois que l'on peut constater que l'orientation politique des directeurs et des ministres ne semble guère avoir de conséquences sur la manière dont les grâces collectives sont accordées. Il faut sans doute y voir ici la conséquence du fait que les fonctionnaires du ministère de la justice entendent accorder ces grâces en magistrats, plutôt qu'en hommes politiques.

¹⁵²⁰ « Depuis la Restauration, l'exercice du droit de grâce, la plus morale assurément des institutions monarchiques, est devenu d'un usage assez fréquent et presque périodique. Cette habitude a produit les meilleurs effets parmi les prisonniers. » B. APPERT, *Bagnes, prisons et criminels*, Paris, Guilbert et Roux, 1836, vol. 1, p. 161.

¹⁵²¹ « Les remises de peine pléines et entières sont rares ; les commutations ou les remises partielles sont fréquentes ; méthode sage qui soutient le courage du condamné, en même temps qu'elle est pour lui-même et pour tous un puissant encouragement à tenir une bonne conduite. » *Ibid.*, p. 162.

¹⁵²² « Au résumé, le système général des maisons de détention est toujours arrangé pour être favorable à l'entrepreneur, dont les intérêts sont continuellement opposés à ceux des pauvres prisonniers. Les soins moraux sont négligés ; l'instruction, qui serait si utile, n'est pas donnée aux ignorants. L'émulation n'est excitée par aucune mesure. Les grâces royales, sous ce rapport, produisent peu de bien. » *Ibid.*, vol. 2, p. 83.

rapport rédigé au nom du garde des Sceaux en novembre 1828¹⁵²³ : le régime de détention appliqué dans les maisons centrales, en particulier le système de l'entrepreneuriat, ne permet pas aux grâces collectives de produire un effet pleinement satisfaisant. Appert reporte donc son attention sur les bagnes, où il plaide vigoureusement pour l'augmentation du nombre des grâces : « Il faudrait, je le répète parce que j'en suis, convaincu, il faudrait, dis-je, doubler le nombre des grâces accordées chaque année aux forçats ou aux prisonniers qui gémissent dans les fers »¹⁵²⁴. Il formule à ce propos une proposition qui paraît particulièrement audacieuse, puisqu'il propose que les forçats eux-mêmes, conjointement avec l'administration des bagnes et une commission indépendante créée à cet effet, se prononcent sur le choix des détenus à gracier¹⁵²⁵. Benjamin Appert demeure à ce jour le seul auteur à avoir proposé que les détenus eux-mêmes puissent participer, même partiellement, au choix des condamnés dignes de réductions de peine. Cette proposition qui paraîtrait, même de nos jours, particulièrement audacieuse n'est ni reprise ni commentée par les autres intervenants dans le débat.

Le second défenseur philanthropique des grâces sous la monarchie de Juillet, Michel-Auguste Peigné, est un haut fonctionnaire au ministère de l'Instruction Publique. Dans le cadre de ses fonctions, il entreprend une tournée pour visiter les établissements pénitentiaires et « étudier les meilleures méthodes d'instruction à propager dans les prisons »¹⁵²⁶. De cette expérience carcérale, Peigné tire, en 1837, deux textes : d'une part un article publié dans la gazette des tribunaux en faveur du développement de la grâce pénitentiaire, et d'autre part un roman d'édification pour les prisonniers dans la droite ligne de ceux qui ont été primés par la Société royale des prisons en 1821. Ces deux textes sont complémentaires car le roman d'édification illustre, par l'exemple, ce que l'article développe en théorie. Le roman, qui rappelle fortement, par son style, *Laurent et les prisonniers* ou *Antoine et Maurice*, place Peigné dans la continuation de la pensée philanthropique des débuts de la Restauration.

Dans son article¹⁵²⁷, Peigné commence par réaffirmer le principe même de la grâce pénitentiaire en insistant sur le caractère d'exemplarité de la mesure de clémence : à l'instar de la peine, la grâce ne vise pas que celui qu'elle concerne, mais également tous les détenus de la prison pour lesquels elle devient un motif d'encouragement¹⁵²⁸. Selon l'auteur, ce

¹⁵²³ Rapport du ministre de la Justice au roi du 5 novembre 1828, AN, BB²⁴ 1126.

¹⁵²⁴ « Je voudrais une commission imposante par sa composition et l'indépendance de ses membres. Je voudrais enfin que cette institution, réunissant les avantages du jury, ne prononçât que d'après sa conscience et à l'abri de toute influence étrangère. Si les forçats eux-mêmes pouvaient faire ce choix conjointement avec l'administration du bagne et cette commission, peut-être encore les élus seraient-ils mieux désignés et plus équitablement rendus à la liberté. » B. APPERT, B. APPERT, *Bagnes, prisons et criminels*, *op. cit.*, vol. 3, p. 147.

¹⁵²⁵ *Ibid.*, vol. 3, p. 147.

¹⁵²⁶ F. BUISSON, *Dictionnaire de pédagogie*, 2^e édition, Paris, Hachette, 1911.

¹⁵²⁷ Initialement paru dans la Gazette des tribunaux, l'article est inséré l'année suivante dans une brochure portant sur la réforme pénitentiaire en général. M-A. PEIGNE, « Des grâces et des commutations de peine », *Gazette des tribunaux*, 15 février 1837 ; M-A. PEIGNE, *De la réforme du système pénitentiaire dans les maisons centrales*, Paris, Isidore Pesron, 1838.

¹⁵²⁸ « En général, les récompenses, quand on les accorde à propos, avec une rigoureuse équité, sont d'excellents moyens d'encouragement et surtout de moralisation. Parmi les récompenses dont on fait parfois jouir les prisonniers, les commutations, les remises de peine occupent certainement la première place. Mais ces récompenses, ainsi que les punitions, ne doivent pas agir

principe ne peut être véritablement mis en œuvre en raison des instructions de 1828 qui ont imposé le temps d'épreuve et qui s'opposent à l'élan philanthropique qui avait inspiré l'ordonnance du 6 février 1818. Il les critique pour cette raison et entend donc revenir à l'état d'esprit original de l'ordonnance¹⁵²⁹. Cependant, il déplore également le fait que les grâces sont accordées une seule fois l'an et « en masse »¹⁵³⁰. Peigné considère que cet aspect entre en contradiction avec leur objectif pénitentiaire et en particulier avec l'exemplarité attendue de la mesure de clémence :

*Quand on gracie quarante individus à la fois, on se prive bien gratuitement d'un excellent moyen de moralisation, d'exemple. Ces quarante individus font nécessairement partie des meilleurs sujets de la maison. Ils partent ; et voilà que leur départ simultané détruit tout d'un coup l'influence si efficace que ces hommes, par leur présence et par leur bonne conduite, exerçaient sur leurs camarades.*¹⁵³¹

Peigné semble ignorer que les réductions de peine sont, dès cette époque, au moins aussi nombreuses que les remises du reste de la peine, et que quarante mesures de clémence ne se traduisent donc pas par quarante libérations de détenus. Sa remarque est cependant intéressante en ce sens qu'elle remet en cause le caractère collectif de ces grâces qui est une nouveauté française. Dans le modèle des prisons de Philadelphie en effet, les grâces ne sont pas accordées collectivement, ni lors d'une occasion particulière.

La solution à cet inconvénient se trouve selon Peigné dans la multiplication et la régularité des grâces. « C'est seulement ainsi, c'est-à-dire en distribuant les grâces plus fréquemment, que l'on agira réellement et puissamment sur le moral des prisonniers ». ¹⁵³² Il propose donc d'accroître la fréquence des mesures de clémence : « Des remises de peine qui arriveraient trimestriellement, par exemple, si ce n'est tous les mois, produiraient un bien autre résultat sur les détenus » ¹⁵³³. Peigné anticipe ainsi les grâces trimestrielles qui seront accordées entre 1873 et 1876¹⁵³⁴.

sur celui-là seul qui en est l'objet. Quand un individu est condamné à la réclusion pour vol, l'application de cette peine a autant pour effet d'intimider et de contenir ceux qui voudraient dérober que de punir le coupable. Il doit en être de même des récompenses : il faut qu'elles agissent efficacement sur le moral des prisonniers qu'elles n'atteignent point encore, que sur l'esprit de ceux auxquels elles sont accordées. Or, il y a lieu de craindre qu'on n'arrive pas à ce résultat dans les maisons centrales de détention avec le système actuel des grâces. » M-A. PEIGNE, *De la réforme du système pénitentiaire dans les maisons centrales*, op. cit., p. 52-53.

¹⁵²⁹ « Dans ces établissements, et en vertu de l'ordonnance du 6 février 1818, les grâces ne s'accordent qu'une fois l'an : elles se donnent en masse. On a pensé en outre qu'un condamné à temps ne pouvait être gracié qu'après avoir subi au moins la moitié de sa peine, et qu'un condamné à perpétuité devait avoir fait au moins dix ans pour pouvoir être porté sur le tableau des propositions. Évidemment, ce système est directement en opposition avec les intentions bienveillantes qui ont dicté l'ordonnance du 6 février 1818. » *Ibid.*, p. 53-54.

¹⁵³⁰ La fin des années 1830 marque le début de l'usage de l'expression « grâces collectives » dans la correspondance administrative, mais à cette date cette expression n'a pas encore gagné la doctrine. Voir supra, chapitre 3.

¹⁵³¹ *Ibid.*, p. 54.

¹⁵³² *Ibid.*, p. 54.

¹⁵³³ *Ibid.*, p. 53.

¹⁵³⁴ D. LAMOTTE, *Les grâces collectives en France au XIX^e siècle. L'exemple des grâces trimestrielles (1873-1876)*, Mémoire de master en droit dactyl., Université Paris 2, 2014.

Pour Peigné, l'aspect collectif des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 va à l'encontre de leur vocation pénitentiaire. Il serait donc préférable d'accorder les réductions et remises de peine avec régularité, en se fondant seulement sur la conduite du détenu, que de les annoncer en une seule fois lors d'une occasion annuelle. Toutefois, s'il ne veut pas les voir accordée « en masse », Peigné ne s'oppose pas à leur caractère solennel : le roman d'édification morale qu'il publie à destination des détenus démontre en effet qu'il ne renonce pas à l'aspect moralisateur de l'annonce des mesures de clémence.

Dans ce roman, intitulé *Trois existences, ou la Maison centrale*¹⁵³⁵, Peigné place dans la bouche d'un directeur de maison centrale les arguments qu'il a développés dans son article. Ce directeur, désireux de proposer une grâce pour l'héroïne du roman, Clémentine, avant l'expiration du temps d'épreuve, défend d'abord l'idée d'une proposition exceptionnelle en faveur de cette détenue en affirmant qu'il « serait peu équitable que cette règle ne pût jamais souffrir la moindre exception »¹⁵³⁶. Il élargit ensuite son propos et recommande des grâces plus fréquentes qu'une seule fois l'an : par exemple des grâces trimestrielles¹⁵³⁷. Suite aux observations du directeur, « l'administration supérieure » se propose « d'examiner le mérite de ces observations »¹⁵³⁸ et se prononce ainsi dans la littérature en faveur de la réforme que Peigné appelle de ses vœux dans la réalité. Le roman s'achève sur la cérémonie d'annonce des grâces avec un style qui rappelle, en tous points, les envolées lyriques des romans de l'époque de la Société royale des prisons¹⁵³⁹.

Peigné invite à déconnecter l'aspect collectif et l'aspect solennel des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 : des grâces moins nombreuses mais plus régulières pourraient être annoncées avec toute la solennité nécessaire au sein de la prison elle-même, et ce afin de renforcer l'effet voulu par cette solennité même, qui est de fortifier l'élément moral attaché à la clémence. Les propositions de Peigné ne consistent donc pas à réformer

¹⁵³⁵ « AUX DÉTENU. C'est principalement pour vous que j'ai écrit cet ouvrage. Puissiez-vous y puiser d'utiles enseignements ! » M.-A. PEIGNE, *Trois existences, ou la Maison centrale*, Paris, Isidore Pesron, 1837, p. I.

¹⁵³⁶ « Pour qu'un détenu condamné à vingt ans et au-delà pût être porté sur le tableau des propositions, il fallait qu'il eût subi au moins dix ans de sa peine. Clémentine, qui était condamnée à perpétuité, n'était détenue encore que depuis cinq ans. Cependant, le directeur avait pensé que, s'il faut, en principe, une règle fixe, invariable, qui ne laisse aucune prise à l'arbitraire ni aux exigences des sollicitations, il serait peu équitable que cette règle ne pût jamais souffrir la moindre exception. Or, Clémentine Grandjean était plus qu'une détenue ordinaire, plus qu'une détenue se conduisant bien : elle était l'exemple de la maison ; depuis cinq ans, elle y rendait les plus utiles services. Clémentine dans une maison centrale, c'était presque la Vertu dans le séjour du Vice. C'est ce que le directeur eut bien soin de consigner dans son rapport. "Si la pénalité elle-même, ajoutait-il, a ses circonstances atténuantes, ne serait-il pas convenable que le pardon eût ses causes militantes ? L'exception irait-elle mal à un cas exceptionnel ? La fille Grandjean est tout-à-fait dans ce cas." » *Ibid.* p. 344-345.

¹⁵³⁷ « Plus loin, le directeur disait : "En accordant des remises de peines, le gouvernement a eu nécessairement en vue de stimuler les détenus, de les tenir constamment en haleine, par l'espoir d'une commutation ou d'une mise en liberté plus ou moins rapprochée. Pourquoi donc les grâces ne sont-elles distribuées qu'une fois l'an dans les maisons centrales ? Il y a lieu de croire que, si cette faveur était accordée tous les trois mois, par exemple, elle produirait un effet plus direct, plus continu. Je n'ai pas été gracié pendant le trimestre de janvier, dirait un détenu, je le serai peut-être le trimestre suivant : ce peut-être ranimerait le courage, soutiendrait les efforts du détenu." » *Ibid.* p. 345-346.

¹⁵³⁸ *Ibid.*, p. 346.

¹⁵³⁹ « C'est un bien beau jour pour un détenu que celui où il recouvre sa liberté ! Comme son cœur est agité alors ! Mais aussi, qu'elle est douce cette agitation toute de bonheur et de joie ! Ce fut un dimanche, à la chapelle, après la messe, que les détenus, même les consignés, entendirent la lecture de l'ordonnance royale [...] Le directeur leur fit d'abord à tous une courte allocution, pour leur rappeler les avantages qui sont attachés à l'amour de l'ordre et du travail [...] Combien ceux qui n'avaient pas profité des conseils, des exhortations qu'on leur avait fait entendre tant de fois, combien ils regrettaient alors de ne les avoir pas suivis ! Quant aux détenus qui pouvaient espérer que leur tour arriverait bientôt, ils prenaient en eux-mêmes la résolution de continuer à mériter la bienveillance de l'administration. » *Ibid.* p. 346-347.

la grâce collective en profondeur mais plutôt à l'étendre autant que possible sur la base de ce qu'elle est déjà.

C'est également dans le sens d'une défense et d'une extension de l'usage des grâces collectives qu'intervient Vénuste Gleizes, commissaire de la Marine et à ce titre responsable du bagne de Brest¹⁵⁴⁰. Les bagnes ont, dans l'ensemble, peu attiré l'attention des intervenants du débat pénitentiaire sous la monarchie de Juillet. Cela est sans doute dû au fait que la peine des travaux forcés, ou des « fers » selon le texte du Code pénal de 1810, est conçue avant tout comme une mesure d'élimination sociale. Contrairement à l'emprisonnement en cellule, la détention dans les bagnes n'est pas vue comme une opportunité de réforme morale des condamnés. Pourtant, dans les bagnes, le dispositif de la grâce collective a été complété, suite au règlement du 25 novembre 1835, par une adaptation de la discipline interne en vue de la rendre plus efficace. Vénuste Gleizes, responsable de l'administration du bagne de Brest, entend, dans un ouvrage publié en 1840, porter ce dispositif à la connaissance du public :

*Nous allons faire connaître, avec quelques développements, un des meilleurs moyens qui soit entre les mains du chef du service des chiourmes pour augmenter et assurer avec efficacité son autorité et sa force, pour maintenir l'ordre et la tranquillité dans cette maison, pour inspirer de la confiance à des hommes malheureux, pour ranimer l'espérance dans leurs cœurs flétris, en faisant entrevoir la fin de leur captivité ou une amélioration de leur sort à des condamnés longtemps éprouvés par une conduite exemplaire, et qui sont authentiquement réclamés par leurs familles ou par les autorités de leur pays.*¹⁵⁴¹

Gleize insiste sur les bienfaits de la grâce collective sur la discipline intérieure, ce qu'il ne voit nullement comme un objectif contradictoire avec le fait de conduire les condamnés sur la voie de l'amendement. Pour étayer son argumentation, Gleize détaille la procédure de la grâce collective telle qu'elle est prévue par « le règlement sévère relatif à ce travail aussi considérable qu'important »¹⁵⁴². Les conditions du temps d'épreuve, le rôle du parquet général ainsi que du ministre de la Justice sont évoqués avec précision¹⁵⁴³. De plus, Gleize insiste à plusieurs reprises sur le fait que les grâces sont peu nombreuses et réservées à des condamnés choisis avec soin non seulement par les autorités du bagne, mais aussi par les autorités du ministère de la Justice, et suivant une procédure précise. Ce que l'on pourrait appeler l'engouement humanitaire en faveur de la grâce est également présent dans le texte et finit par venir masquer, par un style qui rappelle les envolées des

¹⁵⁴⁰ Dossier individuel de Gleize Pierre Vénuste, Officiers de marine, SHD, MV 7 CC ALPHA 1033.

¹⁵⁴¹ « Ce jour est un beau jour pour le bagne. Bien que le nombre des graciés ou des commués soit peu considérable, puisqu'il est réglementairement le trentième du personnel de la chiourme, on en peut imaginer les transports de joie, les ravissements les cris de bonheur qui retentissent dans toutes les salles à la proclamation des noms de ceux sur lesquels la clémence royale est descendue. Nous l'avouons avec plaisir, c'est un aussi un beau jour pour nous. » V. GLEIZES, *Mémoire sur la réforme des prisons et contre le projet de loi présenté aux Chambres législatives*, Brest, Imprimerie de A. Proux, 1840, p. 22.

¹⁵⁴² *Ibid.*, p. 27. Il s'agit du règlement du 21 novembre 1835.

¹⁵⁴³ *Ibid.*, p. 28.

textes des années 1820, les arguments plus rationnels¹⁵⁴⁴. Dans une période où la « philanthropie larmoyante » n'a plus bonne presse, un tel style dessert plus qu'elle ne sert la cause que défend le commissaire de la Marine. La réplique lui est donnée dès 1841 par un médecin, Hubert Lavergne¹⁵⁴⁵. Les arguments du « bon administrateur » sont balayés pour cette raison qu'ils ne paraissent motivés que par les bons sentiments. Tout se passe comme si la grâce collective restait marquée du sceau de la philanthropie et ne pouvait, pour cette raison, être jugée sur des critères plus réalistes, comme l'importance de son rôle dans la discipline.

Indépendance des commissions chargées de proposer les détenus pour la grâce pour Appert, extension du nombre des grâces au cours de l'année pour Peigné, et défense du système des grâces collectives en raison de ses effets sur la moralisation des prisonniers et le maintien de l'ordre dans les établissements pénitentiaires pour Gleize : au-delà de la diversité de leurs appréciations sur l'ordonnance du 6 février 1818, ce qui lie ces continuateurs de la philanthropie de la Restauration dans les années 1830 et 1840 est surtout leur attachement aux discours humanitaires développés à l'époque de la Société générale des prisons. Cela ne les empêche pas de développer des arguments rationnels en faveur des grâces mais, incontestablement, les expose aux critiques des nouveaux courants qui se font jour à la fin des années 1820 et au début des années 1830.

B. La critique de la grâce collective pénitentiaire

Le grand débat pénitentiaire, sous la monarchie de Juillet, se focalise sur l'isolement cellulaire. Ce dernier, selon Jacques-Guy Petit, prend « une grande place non seulement dans les débats des spécialistes mais aussi dans la vie politique et même sur la place publique, avec le rôle propagateur des feuilletonistes »¹⁵⁴⁶. Avec la publication des statistiques judiciaires, le constat est fait que la récidive, loin de s'atténuer, tend à augmenter : la peine de détention n'a-t-elle pas pour effet d'aggraver le mal qu'elle est censée combattre ? Si l'emprisonnement tel qu'il est pratiqué, loin de rendre le délinquant meilleur, ne fait que l'engager plus avant dans la voie du mal, il faut non seulement

¹⁵⁴⁴ « Ce jour est un beau jour pour le bagne. Bien que le nombre des graciés ou des commués soit peu considérable, puisqu'il n'est réglementairement que le trentième du personnel de la chiourme, on ne peut imaginer les transports de joie, les ravissements, les cris de bonheur qui retentissent dans toutes les salles à la proclamation des noms de ceux sur lesquels la clémence royale est descendue. Nous l'avouons avec plaisir, c'est aussi un beau jour pour nous. [...] Des condamnés, à la figure grave et austère, sentent leurs muscles, depuis longtemps comprimés, se détendre pour la première fois, et de douces larmes mouillent leurs paupières desséchées par le désespoir. » *Ibid.*, p. 28-29.

¹⁵⁴⁵ « Le commissaire des chiourmes à Brest, l'honorable et bon administrateur Gleizes, a décrit dans un opuscule sur le bagne de ce grand port la touchante et par trop libérale cérémonie du déferrement d'un forçat gracié. Nous avons déjà assez prouvé notre peu de foi dans la moralité des bagnes pour croire à l'heureuse influence sous ce rapport d'une remise de peine légalement encourue. [...] Aujourd'hui la grâce d'un forçat n'est plus un miracle, c'est une faveur que brigue l'hypocrisie [...] À chaque pas qu'on fait dans les bagnes surgissent de toutes parts les motifs qui doivent engager nos gouvernants à les abolir. » H. LAUVERGNE, *Les forçats considérés sous le rapport physiologique, moral et intellectuel observés au bagne de Toulon*, Paris, J.-B. Baillière, 1841, p. 431.

¹⁵⁴⁶ J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. op. cit.*, p. 219.

réformer le système pénitentiaire¹⁵⁴⁷, mais aussi limiter le nombre des grâces : celles-ci n'ont de sens que si un système pénitentiaire efficace produit des effets positifs sur la rédemption des détenus.

Toutefois, même si c'est avec un style et des idées en rupture avec ceux de La Rochefoucauld-Liancourt ou d'Appert, certains auteurs comme Lucas ou Marquet-Vasselot ne veulent pas rejeter totalement l'idée que le système pénitentiaire, correctement réformé, puisse contribuer à l'amendement du détenu¹⁵⁴⁸. Pour autant, ces adeptes de la « troisième philanthropie » dans la classification de Jacques-Guy Petit ne croient guère dans le rôle pénitentiaire de la grâce : ils ne viennent donc pas renforcer le camp des défenseurs de la grâce collective, mais, bien au contraire, rallient ceux qui en font la critique. On voit ainsi des adversaires qui s'opposent par ailleurs dans le débat sur le système dit « auburnien » ou « pennsylvanien » se retrouver dans une critique commune de cette institution de clémence.

La critique des grâces s'opère d'abord par un retournement de l'exemple américain qui, de positif, devient un repoussoir (1). Parmi le flot de ces observations critiques, certaines vont jusqu'à la remise en cause de la notion d'amendement (2).

1. La mise en cause du modèle américain

Le modèle américain est essentiel dans le débat sur la réforme pénitentiaire en France¹⁵⁴⁹. À des périodes différentes, La Rochefoucauld-Liancourt, Beaumont, Tocqueville et Demetz ont traversé l'Atlantique pour observer les mérites du système pénitentiaire des États-Unis. L'histoire a surtout retenu le rôle de l'exemple américain dans la prise en compte de deux dispositifs, celui d'Auburn et de Philadelphie, pour les modalités de l'enfermement cellulaire : cependant, le modèle américain a également été une inspiration pour l'adoption de la grâce pénitentiaire en 1818. Or, de manière symétrique, c'est la dénonciation des excès de l'usage de la grâce dans les pénitenciers nord-américains qui introduit la critique de la grâce pénitentiaire en France : cessant d'être un exemple à imiter, les États-Unis font désormais figure de repoussoir.

Il est également frappant de voir que le premier à opérer ce retournement est précisément celui qui deviendra le chef de file de la « philanthropie bien ordonnée » : Charles Lucas. Charles Lucas est un jeune avocat brillant que ses premiers ouvrages et ses

¹⁵⁴⁷ « C'est surtout par rapport aux jeunes condamnés que le chiffre des récidives vient protester contre le maintien d'un système d'emprisonnement qui semble créé exprès pour produire le mal auquel il devrait porter remède. » É. DUCPETIAUX, *Des progrès et de l'état actuel de la réforme pénitentiaire et des institutions préventives, aux États-Unis, en France, en Suisse, en Angleterre et en Belgique*, Bruxelles, Société Belge de Librairie, 1838, t. III, p. 308.

¹⁵⁴⁸ J.-G. PETIT, « L'amendement ou l'entreprise de réforme morale des prisonniers au XIX^e siècle », art.cit. p. 331-351.

¹⁵⁴⁹ C. DHAUSSY, « La réforme pénitentiaire sous la monarchie de Juillet ou l'indépassable "génie national" français », *Romantisme*, vol. 34, n° 126, 2004, p. 7-16. F. REKAS CLARA, *Deux siècles d'histoire de la prison en France et aux États-Unis : différences, ressemblances et influences réciproques*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Toulouse I, 2005.

prises de position hostiles à la peine de mort rendent rapidement célèbre¹⁵⁵⁰ : après la révolution de 1830, il est nommé inspecteur général des prisons par le nouveau pouvoir¹⁵⁵¹. Ses positions abolitionnistes le classent dans le camp libéral et réformateur : cependant, comme le rappelle Jacques-Guy Petit¹⁵⁵², sa philanthropie est fort différente de celle des débuts de la Restauration. Si, en effet, Lucas croit encore en la possibilité de réformer le système pénitentiaire de façon à amender le détenu, c'est dans un sens restrictif par rapport à la manière dont des philanthropes comme La Rochefoucauld-Liancourt ou Benjamin Appert le conçoivent.

Dans son second ouvrage, *Le système pénitentiaire en Europe et aux États-Unis*, dont la première édition date de 1828, Lucas entreprend de comparer les systèmes pénitentiaires français et américain, et, à cette occasion, il se livre à une critique féroce des grâces pénitentiaires¹⁵⁵³. Sa démonstration est d'abord appuyée sur les statistiques qui servent à démontrer que la proportion des grâces accordées aux États-Unis est excessive. Ainsi, rapporte Lucas, « en cinq ans, 747 condamnés, détenus dans la prison de New York, ont été élargis par grâce, et seulement 73 après le terme fixé par la sentence, ce qui offre la chance d'échapper à la condamnation de plus d'une sur dix en faveur du condamné »¹⁵⁵⁴. Si cette proportion paraît en effet importante, Lucas ne cherche cependant pas à savoir au bout de quel temps de détention en moyenne ces grâces ont été accordées : pourtant, il n'hésite pas à affirmer que les condamnés « échappent » à la condamnation comme s'ils n'avaient pas effectué un seul jour de leur peine. Le second argument avancé par Lucas porte sur l'évolution de l'opinion des spécialistes américains. Présentés comme unanimement favorables à la grâce pénitentiaire par La Rochefoucauld Liancourt, ils y sont désormais majoritairement hostiles¹⁵⁵⁵. Ces jugements sur le modèle américain permettent d'appuyer un propos beaucoup plus général. En tant qu'avocat libéral, Charles Lucas doit éviter la censure, et il est plus prudent pour lui d'adresser ses critiques à un système étranger plutôt que de s'attaquer aux institutions françaises. Nul doute cependant que la critique du modèle américain s'adresse également aux grâces collectives issue de l'ordonnance du 6 février 1818.

¹⁵⁵⁰ « Son premier ouvrage, *Du système pénal et du système répressif en général, de la peine de mort en particulier* (1827), est couronné à la fois par Genève et par la Société de la morale chrétienne, de Paris, de tendance libérale ; le second, *Le système pénitentiaire en Europe et aux États-Unis* (1828), reçoit le prix Monthyon de l'Académie des Sciences morales et politiques. Il se réclame d'Howard, de Bentham, de Livingston, préconise l'adoption d'un système pénitentiaire contre l'avis du ministre de l'intérieur, Martignac, et milite pour l'abolition de la peine de mort. » M. PERROT, *Les Ombres de l'histoire*, Paris, Éditions Flammarion, 2001, p. 111.

¹⁵⁵¹ « Lucas, qui incarne le libéralisme pénal de la fin de la Restauration, sera tout naturellement nommé inspecteur général par Guizot dès le changement de régime. » J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, op. cit., p. 214.

¹⁵⁵² « Philanthrope qui ne s'est pas renié, spécialiste reconnu, homme de premier plan dans l'administration, Charles Lucas est, sans conteste, l'homme qui, pendant le XIX^e siècle, a le mieux incarné les ambitions et les ambiguïtés de la réforme pénitentiaire. » J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, op. cit., p. 217-218.

¹⁵⁵³ C. LUCAS, *Du système pénitentiaire en Europe et aux États-Unis*, Dehay, Paris, 1828.

¹⁵⁵⁴ *Ibid.*, note de bas de page, p. 110.

¹⁵⁵⁵ « Un excellent rapport sur ce sujet, fait par la direction d'une société qui a pour objet de prévenir la mendicité dans la cité de New-York, en 1822, contient les opinions des jurisconsultes et des magistrats les plus célèbres de chaque état dans l'Union. Tous s'accordent à regarder les grâces fréquentes comme le plus grand obstacle aux succès du système pénitentiaire. » *Ibid.*, p. 110.

Charles Lucas ne demeure pas longtemps isolé dans la dénonciation des excès de la grâce aux États-Unis puisqu'il est rejoint par ses adversaires dans la controverse cellulaire : Beaumont et Tocqueville. Le rapport au gouvernement sur le système pénitentiaire aux États-Unis, présenté par les jeunes magistrats Tocqueville et Beaumont, publié pour la première fois en 1833¹⁵⁵⁶, offre en effet, sur le plan de la critique du modèle américain, des similitudes frappantes avec l'ouvrage de Charles Lucas.

Comme ce dernier, le rapport de Tocqueville et Beaumont critique d'abord les grâces pénitentiaires par le recours aux statistiques. Un long développement publié dans les annexes statistiques expose les raisons de ce qui apparaît comme le cuisant échec du système des grâces pénitentiaires dans l'État de New-York qui aboutit, par un effet pervers de ce système, à récompenser les condamnés les plus coupables : « On peut dire sans exagération que, dans l'État de New York, le criminel a intérêt à voir prononcer contre lui la peine d'emprisonnement la plus forte »¹⁵⁵⁷. À ce « grand abus de la puissance de pardonner », l'annexe du rapport apporte comme raison principale la puissance des sollicitations exercées sur les gouverneurs et la force des recommandations¹⁵⁵⁸. Le texte du rapport, quant à lui, rapporte la désaffection de l'opinion publique américaine qui voudrait voir les grâces se limiter à corriger les erreurs judiciaires¹⁵⁵⁹.

On ne saurait mieux condamner l'usage pénitentiaire de la grâce : il s'agit de réserver la grâce aux motifs liés au jugement et d'en écarter les motifs pénitentiaires, qui ne peuvent être fondée que sur des « présomptions » de la réforme morale du condamné, mais non sur des certitudes. Les arguments avancés par Beaumont et Tocqueville pour critiquer les grâces pénitentiaires tiennent à l'hypocrisie des condamnés ainsi qu'à l'abus des recommandations venant de gouverneurs soucieux de leur réélection.

Enfin, la remise en cause du modèle américain provoque la remarque ironique et amère de celui qui se présente comme l'inspirateur de l'ordonnance du 6 février 1818, La Ville de Mirmont. La Ville de Mirmont n'est pas pourtant très favorable à Beaumont et Tocqueville, à qui il reproche d'être des amateurs. La Ville de Mirmont, de son propre aveu, n'a pas sollicité sa nomination à l'inspection des prisons par intérêt pour la question pénitentiaire mais bien pour disposer d'un revenu suffisant afin de se consacrer à sa véritable passion, l'écriture de pièces de théâtre. Pendant de nombreuses années, il se contente donc de rédiger les comptes rendus de ses visites de maisons centrales au ministre

¹⁵⁵⁶ Pour citer ce rapport, nous nous référerons aux éditions ultérieures, et en particulier à celle de 1845, plus accessible, mais la date de la première édition est naturellement essentielle pour comprendre comment le rapport de Tocqueville et Beaumont a pu être le point de départ du débat public sur les grâces pénitentiaires.

¹⁵⁵⁷ Note statistique sur les grâces dans l'État de New-York, G. de BEAUMONT, A. de TOCQUEVILLE, *Système pénitentiaire aux États-Unis et de son application en France ; suivi d'un Appendice sur les colonies pénales et de notes statistiques*, 3^e éd., Paris, C. Gosselin, 1845, p. 334.

¹⁵⁵⁸ *Ibid.*, p. 335.

¹⁵⁵⁹ « Les grâces deviennent de plus en plus rares ; si le vœu de l'opinion publique était pleinement satisfait, les gouverneurs n'useraient de leur droit de grâce qu'en faveur des condamnés dont la culpabilité est devenue douteuse par suite de circonstances postérieures au jugement. Cependant nous devons ajouter aussi que l'inconvénient d'un trop grand nombre de grâces accordés aux condamnés n'est pas encore entièrement évité ; et à Auburn, sur le nombre total des grâces, il y en a un tiers qui se donne encore sur la présomption de la réforme. » *Ibid.*, p. 149-150.

de l'Intérieur sans se mêler du débat naissant autour de la question pénitentiaire¹⁵⁶⁰. Le succès du rapport de Tocqueville et Beaumont le fait cependant réagir, lui qui se considère comme le plus éminent connaisseur du monde carcéral puisqu'il est le premier inspecteur des prisons. En 1833, il consacre donc à la question pénitentiaire une brochure d'une soixantaine de pages : celle-ci est diffusée par le ministère du Commerce et des Travaux publics auquel la direction des prisons est alors rattachée. Le titre de cette brochure est particulièrement explicite : *Observations sur les maisons centrales de détention, à l'occasion de l'ouvrage de MM. de Beaumont et de Tocqueville sur les pénitenciers des États-Unis d'Amérique*.

Dans cette réponse au rapport de Beaumont et Tocqueville, La Ville de Mirmont entend d'abord rappeler que les écrits se sont multipliés sur un sujet dont il estime être, de par sa fonction et son ancienneté, le plus grand spécialiste, alors que les autres n'ont jamais mis les pieds en prison¹⁵⁶¹. La Ville de Mirmont reproche à Beaumont et Tocqueville de ne pas connaître la situation française et de n'exprimer leur admiration pour le modèle américain que par ignorance de ce qui se passe dans leur propre pays¹⁵⁶². La Ville de Mirmont défend, dans son livre, la spécificité des mœurs françaises qui empêcherait que l'on importe les solutions américaines ; en particulier, il prend position contre l'isolement cellulaire, qui ne conduirait pour lui qu'au développement du « vice solitaire »¹⁵⁶³. Et pourtant, malgré ces divergences et ces critiques, la Ville de Mirmont rejoint Beaumont et Tocqueville dans leur critique des grâces pénitentiaires, tout en le rapatriant dans le contexte français :

Aux États-Unis, les grâces paraissent être très multipliées, et souvent on les accorde à des individus qui sont depuis très peu de temps en prison. MM. de Beaumont et Tocqueville fournissent à ce sujet (p. 377 et suivantes) des documents fort curieux ce sujet. C'est moi qui ai provoqué auprès de M. le ministre de l'Intérieur (et je m'en suis souvent repenti) l'ordonnance du 6 février 1818 relative aux grâces et commutations de peine, ordonnance qui fut rendue sur le rapport de M. le baron Pasquier, alors garde des Sceaux¹⁵⁶⁴.

De la critique du modèle américain à la critique des grâces collectives en France, il n'y a qu'un pas, que La Ville de Mirmont s'empresse ainsi de franchir. Pour tous ces

¹⁵⁶⁰ Les rapports de La Ville de Mirmont sont conservés aux Archives nationales. Un seul de ces rapports, daté du 20 décembre 1818, aborde la question de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818 pour regretter le rôle des procureurs généraux dans le choix des détenus à gracier.

¹⁵⁶¹ « Depuis dix ans on a beaucoup écrit sur les prisons. Tous ces écrivains, dont la plupart semblent n'avoir jamais mis les pieds dans une prison, n'ont épargné à l'administration ni les leçons, ni les reproches ; aucun n'a tenu compte du bien qui a été fait, et des obstacles qui peuvent arrêter le bien qui reste à faire. Tous ces pamphlets, tous ces livres ont peut-être produit beaucoup d'effets dans le public, mais à nous ils ne nous ont rien appris, ils ne nous ont rien enseigné. » A.-J.-J. LA VILLE DE MIRMONT, *Observations sur les maisons centrales de détention*, Paris, Crapelet, 1833, p. 19.

¹⁵⁶² « Ces messieurs [Beaumont et Tocqueville] ont jugé et condamnés nos maisons centrales de détention sans les connaître ; ils en ont peut-être visité quelques-unes, mais à coup sûr ils n'en ont étudié aucune. » *Ibid.* p. 2

¹⁵⁶³ M. PERROT, *Les Ombres de l'histoire*, Paris, Editions Flammarion, 2001, p. 133.

¹⁵⁶⁴ A.-J.-J. LA VILLE DE MIRMONT, *op. cit.*, p.55-56.

auteurs en effet, c'est ce sont bien les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 qui sont en cause.

2. De la critique de la grâce à la critique de l'amendement

Dans son ouvrage, *La Ville de Mirmont* ne se contente pas de relever les limites du modèle américain soulignées par Beaumont et Tocqueville. Il fait également une critique assez précise de l'application de l'ordonnance du 6 février. Elle s'articule autour de trois points importants.

Le premier concerne les choix de détenus à gracier dans la prison en fonction de critères qui ne sont pas liés à l'amendement du détenu, mais plutôt à un objectif de maintien de l'ordre dans la prison, ce que *La Ville de Mirmont* explique par la médiocrité de certains personnels de direction¹⁵⁶⁵. La seconde critique de *La Ville de Mirmont* est liée au caractère bureaucratique de la procédure des grâces collectives. Il signale en particulier les changements et substitution de noms de détenus proposés pour les grâces effectués au sein des administrations centrales¹⁵⁶⁶. Enfin, la dernière critique de *La Ville de Mirmont* vise plus précisément les recommandations¹⁵⁶⁷. La conclusion de *La Ville de Mirmont* rappelle un danger souvent relevé : les grâces collectives, mal appliquées, ont un effet contraire à celui espéré, nourrissant les ressentiments des détenus et risquant de ne pas aider à la discipline et à l'ordre dans la prison mais, au contraire, de les miner¹⁵⁶⁸.

En tant qu'inspecteur des maisons centrales, *La Ville de Mirmont* a probablement pu observer plusieurs fois ce qui peut s'apparenter à des dysfonctionnements de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818. Toutefois, les critiques argumentées qu'il adresse aux grâces collectives ne débouchent pas sur une proposition de réforme, pas plus, d'ailleurs que de suppression de celles-ci : il se contente de conclure les deux pages consacrées aux grâces dans sa brochure par un appel à « l'attention du ministre ».

Après celles du premier titulaire à avoir été nommés à ce poste, *La Ville de Mirmont*, l'ordonnance du 6 février 1818 s'attire également les critiques d'un autre inspecteur général des prisons. Louis-Mathurin Moreau-Christophe. Inspecteur des prisons de la Seine entre 1830 et 1833, il est nommé à l'inspection générale en 1837¹⁵⁶⁹. En

¹⁵⁶⁵ « Lorsque quelques-uns de nos directeurs ne sont pas à la hauteur de leur fonction, et cela s'est vu, l'intelligence dans les travaux, les services rendus, quelques fois l'espionnage, et souvent l'hypocrisie, servent de titres aux détenus pour être portés sur le tableau des grâces. » *Ibid.* p. 56.

¹⁵⁶⁶ « Dans les maisons où les présentations sont faites avec conscience et discernement, il est arrivé que des fonctionnaires, entre les mains desquelles les états passaient pour être envoyés au Ministre, ont effacé des noms pour en substituer d'autres. » *Ibid.*, p.56.

¹⁵⁶⁷ « Enfin, les sollicitations des familles, les recommandations que l'on arrache à l'humanité des députés et des hommes en crédit, ont obtenu quelquefois de l'autorité supérieure la grâce des plus mauvais sujets d'une prison. » *Ibid.*, p.56.

¹⁵⁶⁸ « Je dois le dire, il arrive trop souvent que ces faveurs tombent sur des individus qui n'en sont pas dignes ; et comme les détenus se jugent parfaitement entre eux, les erreurs que l'on fait commettre à la clémence royale produisent le plus mauvais effet dans les maisons centrales de détention [...] Je le répète, des grâces mal appliquées jettent l'irritation et le découragement parmi les condamnés : ils se soumettent volontiers à tout ce qui ne leur semble que sévère, mais ce qui ne leur paraît pas juste les aigrit et les révolte. » *Ibid.*, p. 56-57.

¹⁵⁶⁹ L.M. MOREAU-CHRISTOPHE, *M. Moreau-Christophe. [Exposé de ses titres]*, Paris, Imprimerie de N. Chaix, 1853.

1847, juste avant d'être remercié par la seconde République, il est, avec Lucas et Martin-Deslandes, un des trois inspecteurs généraux de première classe¹⁵⁷⁰. Comme la plupart de ses collègues, il porte un jugement sévère sur les grâces collectives en France¹⁵⁷¹. Pour Moreau-Christophe comme pour La Ville de Mirmont, les causes de ce constat d'échec de la grâce pénitentiaire tiennent d'abord aux faiblesses de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818. Il pointe un problème récurrent de la procédure des grâces collectives : les retards incessants, qui ruine l'effet que l'on attend de la solennité de la clémence¹⁵⁷² et la faiblesse des dispositifs qui encadrent la sortie du libéré lorsqu'il a bénéficié d'une grâce¹⁵⁷³. La lenteur du développement du patronage et de mesures aptes à aider le prisonnier libéré est une faiblesse récurrente du système, soulignée dès l'époque de la Société royale des prisons et sur laquelle La Ville de Mirmont insiste également à de nombreuses reprises¹⁵⁷⁴.

Les inspecteurs des prisons identifient assez bien les principaux problèmes qui se posent lors de l'application des grâces collectives : lourdeur et caractère bureaucratique de la procédure, usage pour assurer l'ordre à l'intérieur des prisons, faiblesse des dispositifs qui peuvent aider le détenu libéré à se réinsérer. Quant aux résultats positifs relevés par certains dans les bagnes, ils échappent à l'observation de ces inspecteurs attachés seulement aux prisons de l'Intérieur. Le point le plus important à relever est que ces critiques justifiées ne débouchent pas, chez ces spécialistes du monde carcéral, sur une proposition d'amélioration du dispositif, et cela à cause de leurs idées plus générales sur la prison : ils ne croient tout simplement pas que celle-ci puisse amender le détenu.

En effet, derrière la critique des grâces collectives et, en fait, derrière le débat sur la réforme pénitentiaire tout entier se tient une question centrale : celle de l'amendement, thème auquel Jacques Guy Petit a consacré un article éclairant où il rappelle les positions des divers auteurs sur ce sujet¹⁵⁷⁵. Les critiques développées par La Ville de Mirmont et Moreau-Christophe paraissent davantage adressées à la grâce pénitentiaire telle qu'elle est appliquée en France qu'à son principe même. Pour autant, ces deux auteurs se rejoignent également dans le fait qu'ils ne croient guère en l'amendement par la prison. La Ville de Mirmont le confie dans un rapport synthétique qu'il rédige à l'intention du ministre de

¹⁵⁷⁰ Alexandre de La Ville de Mirmont est mort en 1845. J.-G. PETIT, *Ces peines obscures. La prison pénale en France (1780-1875)*, op. cit., p. 209.

¹⁵⁷¹ « Les grâces, par exemple, que le roi accorde, chaque année, à certaines époques solennelles, entraînent après elles plus de rechutes qu'elles ne produisent d'émulation et d'encouragement à bien faire. "Il ne serait pas difficile de prouver", a écrit un homme d'expérience, M. Guillot, entrepreneur général des services de la maison centrale de Gaillon, "que les trois quarts des graciés sont revenus en prison ou au bagne, et même sont montés sur l'échafaud" ». L.-M. MOREAU-CHRISTOPHE, *De la réforme des prisons en France, basée sur la doctrine du système pénal et le principe de l'isolement individuel*, Paris, A. Desrez, 1838, p. 185.

¹⁵⁷² « La grâce arrive trois semaines ou un mois après la solennité à laquelle elle est accordée, ce qui laisse cet événement sans appareil extérieur dans la prison et sans impression intérieure dans l'âme de celui qui l'obtient. Ses camarades seulement savent qu'il est gracié quand ils ne le voient plus parmi eux. » *Ibid.*, p. 185.

¹⁵⁷³ « Le gracié n'est préparé par aucune transition, à la remise de peine. Il ignore même souvent que l'on s'occupe de lui ; il ignore surtout si et quand cette faveur lui sera accordée ; de sorte que la nouvelle qui lui en arrive le prend toujours à l'improviste ; et lorsque les portes de la prison lui sont ouvertes, le passage subit de la prison à la liberté entière l'étourdit et l'étouffe. Il y a de l'ivresse, du délire même dans la joie subite qu'il éprouve à cette heure de bonheur. » *Ibid.*, p. 185-186.

¹⁵⁷⁴ Une des pièces écrites par La Ville de Mirmont, *Le libéré*, aborde ce thème. A.-J.-J. LA VILLE DE MIRMON, *Œuvres dramatiques de M. De La Ville de Mirmont*, Paris, D'Amyot, 1846, vol. 3.

¹⁵⁷⁵ J.-G. PETIT, « L'amendement ou l'entreprise de réforme morale des prisonniers au XIX^e siècle », art. cit., p. 331-351.

l'Intérieur en 1831¹⁵⁷⁶. Quant à Moreau-Christophe, il est, selon Jacques-Guy Petit, un des principaux adversaires de la possibilité de l'amendement en détention. Pour lui, certains détenus font preuve d'une « perversité innée »¹⁵⁷⁷ qui les rendra insensibles à l'amendement et pour qui la grâce est sans objet.

Pour Lucas également, la critique de la grâce rejoint celle de l'amendement. Cependant, sa position sur ce sujet est très différente de celle de La Ville de Mirmont et de Moreau-Christophe. Dans l'introduction de son ouvrage de 1828, *Du système pénitentiaire en Europe et aux États-Unis*¹⁵⁷⁸, Lucas montre qu'il croit encore en un amendement possible du détenu par la prison. Cependant, la régénération morale n'est pas envisageable pour tous les types de condamnés : certains, les condamnés à perpétuité, ne doivent jamais retrouver la liberté¹⁵⁷⁹. Ces condamnés, ensevelis dans leur cellule, sont considérés comme « aussi bien morts au monde que s'ils avaient été exécutés ». Le système pénitentiaire devient donc indifférent à leur réforme morale, qui ne concerne plus que leur « rapport avec le ciel », et les « habitudes qu'ils peuvent prendre », puisqu'ils ne seront jamais libérés¹⁵⁸⁰. La grâce pénitentiaire perd toute raison d'être dans leur cas : comme l'écrit Lucas, « quoiqu'il existe un pouvoir de faire grâce, cependant la sentence sera rigoureusement exécutée, exceptée dans le cas où l'innocence est reconnue »¹⁵⁸¹.

Quant aux condamnés à des peines à temps qu'il considère comme encore amendables, Lucas les divise en deux catégories. Les uns, condamnés à des peines de détention à temps assez longues, doivent être amendé par un certain nombre de dispositifs comme la variation des régimes de détention ou l'attention portée à la réinsertion du libéré. Pour ce type de condamné, cependant, Lucas ne cite jamais l'usage pénitentiaire de la grâce.

La grâce en cas de bonne conduite n'est finalement évoquée que pour la deuxième catégorie de détenus amendables : ceux qui, condamnés pour « récidive de délits peu graves » et après une « longue série de procédés curatifs non interrompus », auraient montré que leur réformation était établie « de façon évidente » par « une longue période d'épreuve sans rechute »¹⁵⁸². Cependant, même dans cette hypothèse, l'usage du droit de grâce n'est envisagé par Lucas que de la manière la plus restrictive¹⁵⁸³. Il reprend la critique

¹⁵⁷⁶ « Dans des réflexions que j'avais rédigées pour la société royale pour l'amélioration des prisons, et qui sont restées inédites, je disais : j'en ai la triste expérience, on ne se corrige pas en prison ; mais ne peut-on du moins empêcher qu'on s'y corrompe ? » Note de La Ville de Mirmont sur les maisons centrales de détention du 23 juillet 1831, AN F¹⁶ 365.

¹⁵⁷⁷ L.-M. MOREAU-CHRISTOPHE, *De la réforme des prisons en France, basée sur la doctrine du système pénal et le principe de l'isolement individuel*, Paris, A. Desrez, 1838, p. 184.

¹⁵⁷⁸ C. LUCAS, *Du système pénitentiaire en Europe et aux États-Unis*, Dehay, 1828.

¹⁵⁷⁹ Lucas, qui est un abolitionniste, ne veut pas de la peine de mort pour les criminels non amendables : c'est pourquoi il propose à la place une détention perpétuelle sans possibilité de libération.

¹⁵⁸⁰ On voit que Charles Lucas ne prend pas en compte la question de l'usage des mesures de clémence pour le maintien de l'ordre à l'intérieur des établissements pénitentiaires. Créer une catégorie de détenus à qui absolument aucune perspective, même lointaine, de libération n'est offerte peut exposer à des actes de révolte ou de désespoir difficiles à maîtriser pour l'administration des prisons.

¹⁵⁸¹ *Ibid.*, p. 108.

¹⁵⁸² *Ibid.*, p. 99-100.

¹⁵⁸³ « Il est toutefois de la plus haute importance que l'exercice de ce droit n'ait pas lieu trop légèrement ni fréquemment. Il n'y a rien qui ait plus fortement déconcerté les partisans du système pénitentiaire que l'exercice de cette prérogative. Des mesures législatives d'économie ont fourni à cet exercice une excuse capable de faire avorter toute tentative de punition ou de réforme, et,

adressée à la grâce pénitentiaire dès les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818¹⁵⁸⁴ : la grâce risque d'affaiblir la répression en privant la peine de sa fonction d'intimidation. Le retournement est donc complet par rapport à l'ordonnance du 6 février 1818 que Lucas ne cite jamais mais qu'il attaque dans ses fondements. Et alors que, pour des raisons religieuses et philosophiques, des auteurs comme Laroche Foucault-Liancourt ou Danjou entendent laisser à tout condamné, quel que soit son crime, une lueur d'espoir, Lucas est un des premiers à affirmer nettement que certains détenus doivent être rigoureusement inaccessibles à toute mesure de clémence sauf en cas d'erreur judiciaire reconnue.

À la différence de Lucas, Tocqueville et Beaumont n'hésitent pas à exposer leurs doutes sur la capacité de la prison à rendre le détenu meilleur : on ne sait pas, disent-ils, jusqu'à quel point le méchant peut être régénéré¹⁵⁸⁵. Pour Tocqueville et Beaumont, la réforme « radicale » du détenu est « bien rare » et surtout, si elle a lieu, la société, « impuissante pour opérer cette régénération radicale », est également « sans pouvoir pour la constater quand elle existe »¹⁵⁸⁶. Cette réforme radicale, qui « fait d'un méchant un honnête homme, et donne des vertus à qui n'avait que des vices »¹⁵⁸⁷, quand bien même elle serait advenue, ne saurait être constatée de manière irréfutable sur des détenus qui peuvent hypocritement dissimuler leurs sentiments réels. C'est donc à une autre réforme, extérieure celle-là, que le système pénitentiaire peut au mieux aboutir, ce qui serait déjà un résultat satisfaisant :

*Ainsi nous ne doutons pas que les habitudes d'ordre auxquelles est soumis le détenu pendant plusieurs années, n'influent beaucoup sur sa conduite morale lors de sa rentrée dans la société*¹⁵⁸⁸.

L'objectif de la réforme pénitentiaire pour Beaumont et Tocqueville se limite donc à s'assurer que les détenus qui sont condamnés à des peines à temps et qui devront, un jour ou l'autre, être remis en liberté, ne retournent pas dans la société avec un

si l'on n'arrête pas cette malheureuse facilité d'accorder des grâces, on espérerait en vain du plan le mieux organisé aucun bon effet. La contrainte sera supportée avec impatience ; l'instruction sera négligée ainsi que le travail ; on se moquera des avertissements, tandis que l'on vivra dans l'attente que doit produire sur ceux qui restent en prison l'élargissement quotidien de leurs camarades, plus coupables peut-être, mais plus favorisés. Dans quelques états, cet abus a tellement prévalu, que le coupable n'a pas seulement en sa faveur la chance de n'être pas découvert, ou, s'il est découvert, celle d'être acquitté ; mais, qu'après sa condamnation, il devient plus probable que sa grâce sera obtenue que sa sentence sera exécutée. Avec tant de chances en sa faveur, le coupable continue son jeu sans scrupule. La prison cesse d'épouvanter comme lieu de punition ; sa discipline est tournée en dérision par ceux qui restent, qui maudissent leur mauvaise fortune et espèrent que, dans la première loterie de grâces, ils obtiendront leur billet d'élargissement. » *Ibid.*, p. 109-110.

¹⁵⁸⁴ Voir par exemple les critiques du préfet de l'Hérault, Creuzé de Lessert, p. 138 et p. 172.

¹⁵⁸⁵ « On ne sait pas encore jusqu'à quel point le méchant peut être régénéré, et par quels moyens cette régénération peut être obtenue : mais si l'on ignore l'efficacité de la prison pour rendre meilleur les détenus, on sait, parce que l'expérience l'a fait connaître, sa puissance pour les rendre pires. » G. de BEAUMONT et A. de TOCQUEVILLE, *Système pénitentiaire aux États-Unis et de son application en France*, *op. cit.*, p. 140.

¹⁵⁸⁶ *Ibid.*, p. 149.

¹⁵⁸⁷ *Ibid.*, p. 149.

¹⁵⁸⁸ *Ibid.*, p. 105.

comportement pire que celui qu'ils avaient en entrant en prison. Bien que Tocqueville et Beaumont ne consacrent, au final, que peu de pages à la critique de la grâce pénitentiaire, il est évident que leurs conceptions privent celle-ci de sa justification principale¹⁵⁸⁹.

Ce qu'au fond tant Tocqueville et Beaumont que La Ville de Mirmont, Moreau-Christophe et même Lucas rejettent, c'est la conception de l'amendement telle que la philanthropie de la Restauration la dépeint : une forme de rachat empreint de religiosité qui assimile le crime au péché. Comme le note Jacques-Guy Petit, « il ne s'agit pas de rendre les détenus totalement vertueux, mais de les amener à l'amendement légal : la non-violation des lois »¹⁵⁹⁰. Pour ces auteurs, la grâce collective pénitentiaire conserve toutefois la vertu de récompenser une conduite régulière et disciplinée. Si la prison ne peut soigner les âmes, peut-être peut-elle discipliner les corps : c'est certainement ce type de considération qui explique que, bien que peu enclins à croire que la prison rende l'homme meilleur, les inspecteurs des prisons comme La Ville de Mirmont et Moreau Christophe n'appellent pas à la suppression pure et simple des grâces collectives. La Ville de Mirmont, qui insiste sur les difficultés auxquelles sont confrontés les condamnés après leur libération de prison tant dans son livre théorique que dans une de ses pièces de théâtre¹⁵⁹¹, montre également que des préoccupations sociales se font jour : ce n'est plus sa régénération morale individuelle qui conduira le délinquant à renoncer au crime, mais la possibilité de se réinsérer dans la société.

Le débat sur la grâce collective sous la monarchie de Juillet n'est cependant pas achevé par l'exposé des positions de ceux qui la défendent et de ceux qui la critiquent. Le débat pénitentiaire de cette époque est un débat sur la réforme : plusieurs auteurs se proposent donc de réformer la grâce collective pénitentiaire.

§2. Les projets de réforme de la grâce collective sous la monarchie de Juillet

Les projets de réforme des grâces collectives fleurissent sous la monarchie de Juillet. Ils peuvent schématiquement se répartir en deux groupes : pour les premiers, il s'agit de sauver le principe de la grâce pénitentiaire tout en répondant aux critiques qui se sont exprimés depuis quelques années (A). Dans le camp opposé, ceux qui doutent des possibilités de l'amendement en prison proposent des réformes visant à limiter, voire à interdire l'usage de la grâce pénitentiaire (B).

¹⁵⁸⁹ « Tocqueville ne partage pas [...] l'optimisme des philosophes. Il apparaît comme un sceptique à l'égard de l'amendement. Il ne pense pas que l'on puisse atteindre l'âme des "criminels endurcis", non pas en raison de leur nature mais à cause des choix répétés d'une volonté mauvaise. Il espère simplement que la prison modifie le comportement du sujet. » F. DIGNEFFE, « Problèmes sociaux et représentations du crime et du criminel. De Howard (1777) à Engels (1845) », art.cit., p. 203.

¹⁵⁹⁰ J.-G. PETIT, « L'amendement ou l'entreprise de réforme morale des prisonniers au XIX^e siècle », art cit., p. 331-351.

¹⁵⁹¹ A.-J.-J. LA VILLE DE MIRMON, *Le libéré*, op. cit.

A. les projets en faveur d'une amélioration des grâces collectives pénitentiaires

Ainsi que les écrits d'Appert, de Peigné et de Gleize le montrent, la défense du principe de grâces réservées aux prisonniers amendés n'a pas disparu sous la monarchie de Juillet. Les défenseurs de ce point de vue ont bien conscience, cependant, des critiques qui ont été adressées à ces grâces : une réforme paraît indispensable. Appert et Peigné, déjà, avaient envisagé certaines modifications, mais le projet de réforme d'Appert, tel qu'exposé dans l'ouvrage de 1836, demeure très limité, et la proposition de Peigné se limite à étendre et à multiplier les grâces collectives au cours de l'année. Ceux qui leur succèdent élaborent des systèmes plus complets. Plusieurs voies sont explorées : confier la responsabilité du choix des mesures de clémence aux autorités de la prison (1) ou encadrer les grâces collectives par la loi pour leur donner un rôle plus important (2).

1. Attribuer la compétence des grâces collectives aux autorités de la prison

La première proposition est formulée par un professionnel de la prison, médecin des prisons de Rouen, Arthus-Barthélémy Vingtrinier, dans un ouvrage publié en 1840. Vingtrinier se pose comme continuateur des philanthropes, au point qu'il idéalise la période des premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818¹⁵⁹². Il a parfaitement identifié que la cause première de la remise en cause des grâces depuis la fin des années 1820 tient à ce qu'il appelle « l'obsession de la récidive », apparue à partir de la publication des statistiques de la Justice¹⁵⁹³. Cette critique de l'usage de la statistique alors naissante est d'autant plus remarquable sous la plume de Vingtrinier qu'elle semble très rare en 1840. S'adressant à ceux qui, comme l'entrepreneur de Gaillon dont les propos sont rapportés par Morau-Christophe, s'inquiètent du problème de la récidive des détenus graciés, Vingtrinier fait une réponse simple :

S'il y a tant de récidiviste parmi vos graciés, n'est-ce pas plutôt parce que vous les choisissez mal ? [...] Non, les grâces n'augmentent pas les récidives, mais le mauvais choix des graciés souille ces fleurs divines : vous vous en prenez à l'effet, au lieu de vous en

¹⁵⁹² « Naguère, au temps où la Société royale des prisons employait, à l'amélioration des prisons et des prisonniers, la noble et tutélaire influence qu'un monarque habile, et de glorieuse mémoire, lui avait départie, les grâces étaient nombreuses ; les gens du Roi offraient à sa clémence de fréquentes occasions d'alléger ou de faire cesser de honteuses ou d'accablantes misères. » A.-B. VINGTRINIER, *Des prisons et des prisonniers*, Klefer, 1840, p. 221-222.

¹⁵⁹³ « Lorsque la clémence royale a été invoquée par les commissions de surveillance des prisons, a-t-on eu souvent à regretter les faveurs accordées ? Nous avons toujours été amèrement affligés de voir réduire les tableaux de présentation pour les grâces ; car de tous ceux qui ont été graciés ou commués, sur son intervention, nous n'en avons vu que très rarement tomber en récidive, quoiqu'en ait dit un écrivain qui ne nous a en rien convaincu [...] Aujourd'hui le fantôme des récidivistes, la terreur contagieuse que répand le mot récidive, ces groupes de chiffres qu'on est convenu d'appeler des statistiques, la mode peut-être aussi bien, car que ne gouverne pas la mode ? ont changé et presque entièrement étouffé une si généreuse et si paternelle tendance. » *Ibid.* p. 231-233.

*prendre à la cause ; loin de rétrécir le sentier déjà étroit qui mène à la clémence royale, élargissez-le, mais en n'ayant soin de n'y faire marcher que de bons prisonniers, autant du moins que la faillibilité humaine permette de discerner les bons d'avec les mauvais*¹⁵⁹⁴

Ce sont donc les mauvais choix des détenus à gracier qui expliquent les récidives, et non le principe de la clémence qui serait à remettre en cause. Au-delà de la critique du temps d'épreuve¹⁵⁹⁵, qu'il partage avec Peigné, et de celle du rôle du parquet, qui, chargé de l'accusation, ne peut être enclin à la clémence¹⁵⁹⁶, Vingtrinier s'attache principalement à dénoncer ce qu'il considère comme une mainmise bureaucratique sur la grâce¹⁵⁹⁷. Vingtrinier dénonce la confiscation du droit de grâce par l'administration du ministère de la Justice et les lourdeurs bureaucratiques de la procédure des grâces collectives. Il envisage donc une réforme qui mette entre les mains de la seule administration pénitentiaire la maîtrise des décisions en matière de réductions et remises de peine. Il faut noter que cette proposition de réforme des grâces prend place dans un projet plus vaste qui entend résoudre la question de la délinquance non seulement par la réforme pénitentiaire, mais également par des mesures sociales pour lutter contre la pauvreté¹⁵⁹⁸. La proposition concernant les grâces est la cinquième envisagée. Il défend la compétence des spécialistes de la prison, au contact des prisonniers, pour choisir les détenus méritants et pour que les grâces collectives cessent d'être une « routine administrative »¹⁵⁹⁹.

Médecin des prisons de Rouen, Vingtrinier se fait l'écho des revendications de l'administration pénitentiaire à laquelle il appartient. Celle-ci a fréquemment protesté contre le rejet de ses propositions de grâce par le ministère de la Justice. Vingtrinier affiche publiquement une position que les autorités pénitentiaires ont souvent défendu dans leur

¹⁵⁹⁴ *Ibid.*, p. 227-228.

¹⁵⁹⁵ « Cette mesure, bonne tout au plus, si jamais elle peut être bonne, quand un homme est condamné à deux ou trois ans, ne devient-elle pas dérisoire, barbare, lorsqu'elle s'applique à des gens condamnés à 10, à 12, à 15, à 20 ans ? Et si ces malheureux ont 50 ans, 60 ans, 70 ans, leurs corps seront au cimetière, et leur âme devant un juge plus clément que vous, quand le moment sera venu, arithmétiquement parlant, où vous pourrez les gracier. » *Ibid.*, p. 225.

¹⁵⁹⁶ « D'abord, n'est-il pas naturel de penser que le rapport du parquet sera défavorable la plupart du temps ? C'est lui qui accuse, comment peut-il défendre ? » *Ibid.*, p. 224.

¹⁵⁹⁷ « Les grâces sont limitées ; des entraves sont ministériellement [sic] imposées à la clémence royale, à cause de cette centralisation tant vantée, et qui, au fond, ne mérite guère la brillante réputation qu'on lui a faite ; ce ne sont, en réalité, ni le Roi, ni le ministre, mais bien un chef de division, parfois même un chef de bureau, qui exerce le divin privilège de faire grâce ; c'est bien le Roi qui signe et le ministre qui contresigne : mais si le chef de division est contraire à la demande en grâce, son rapport sera fatal, et comme le ministre n'agit que d'après ce rapport, de même que le souverain ne pardonne que de l'avis de son ministre, il s'ensuit que, les peines de mort exceptées, car dans cette circonstance notre monarque a voulu exercer par lui-même sa puissante prérogative, il s'ensuit, disons-nous, qu'il faut, pour qu'un condamné obtienne une commutation de peine, car les grâces pleines et entières sont tellement rares, qu'il n'est pas besoin d'en parler, que le procureur général du ressort où il a été jugé ne lui soit pas contraire, que le chef du bureau que cette partie concerne lui soit favorable, que le chef de division partage l'avis de son chef de bureau, et que le ministre consente à appuyer cet avis, et que le Roi enfin donne sa signature. » *Ibid.* p. 227-228.

¹⁵⁹⁸ Vingtrinier propose ainsi la création « d'ateliers de travail publics et charitables » pour lutter contre la pauvreté et « obtenir la moralisation du peuple ». *Ibid.*, p. 362. Vingtrinier s'inscrit dans la tradition d'un catholicisme miséricordieux tout à fait dans la lignée de la pensée philanthropique des débuts de la Restauration.

¹⁵⁹⁹ « Que les grâces, ce germe fécond de la moralisation, cessent d'être une routine administrative et une cause de fâcheuse déception : que ce germe prenne naissance dans la prison par les soins et à la suite des observations quotidiennes faites sur les prisonniers, par des administrateurs désintéressés et consciencieux, mais qu'il ne soit plus exposé à mourir dans les mains et par les préventions d'autres administrateurs plus puissants, qui croient sans doute bien faire, mais qui ne sont nullement placés pour contredire les premiers avec raison et justice : ceux-ci seuls sont devenus compétents pour apprécier la nouvelle position morale du prisonnier dont ils demandent la grâce. » *Ibid.*, p. 363-364.

correspondance. La proposition de Vingtriner heurte directement la conception défendue par la direction des affaires criminelles et des grâces pour qui, au contraire, seuls les magistrats et les fonctionnaires du ministère de la Justice ont la compétence nécessaire pour infléchir l'exécution d'une décision de justice. Derrière ce conflit sur les compétences et ces rivalités entre administration se tient le débat sur la question de l'exécution de la peine, administrative ou judiciaire.

Cependant, bien qu'il évoque des « administrateurs désintéressés », Vingtrinier ne propose pas de faire intervenir, pour le choix des détenus à gracier, des notables extérieurs, mais bien de se reposer sur les autorités de la prison. Ces administrateurs sont certes les plus à même de faire des observations quotidiennes sur les prisonniers, mais ils sont aussi les plus susceptibles de chercher à récompenser la docilité, ou encore l'aide apportée par le détenu à la surveillance de ses codétenus, plutôt que son amendement réel, comme Vingtrinier le reconnaît lui-même¹⁶⁰⁰. La réforme proposée par Vingtrinier permettrait peut-être une meilleure récompense des détenus méritants, mais elle favoriserait également les grâces de complaisance à l'égard des détenus qui collaborent avec les autorités. Bien qu'il ait conscience de ce travers, Vingtrinier n'indique pas comment il permettrait de l'éviter : il ne suffit pas de préconiser que les administrateurs soient « désintéressés et consciencieux » pour que ceux-ci le deviennent nécessairement.

S'il a conscience des maux qui affectent la grâce collective pénitentiaire, comme son caractère bureaucratique et la lourdeur de sa procédure, Vingtrinier, par la réforme qu'il propose, s'attache à restaurer ce qu'il pense être l'efficacité originelle de l'ordonnance du 6 février 1818. On a vu cependant que les difficultés d'application de cette ordonnance étaient nées dès les débuts et non, comme semble le croire Vingtriner, au cours des vingt années qui se sont écoulées entre son adoption et le moment où il écrit. Un autre auteur, Léon Faucher, va plus loin et veut encadrer la grâce par la loi.

2. Encadrer les grâces par la loi

Léon Faucher propose un système très en avance sur son temps. Journaliste et homme politique, Faucher est un acteur important du débat pénitentiaire à la fin des années 1830¹⁶⁰¹. Il se situe dans le camp des opposants au système de l'isolement permanent, c'est-à-dire au système « pennsylvanien »¹⁶⁰².

¹⁶⁰⁰ « S'il était possible de réunir en un seul tous les tableaux annuels qui partent des prisons de la France, réduits encore par les traits de plume des procureurs généraux [...], on serait étonné du faible total qu'on lirait au bas, et plus étonné encore si l'on connaissait les motifs qui ont valu, à certains des prisonniers, leurs inscriptions sur ce tableau miraculeux : quelques révélations, quelques dénonciations, quelques services d'espion, voilà pour quelques-uns leur titres de distinction : c'est une prime offerte à l'hypocrisie. » *Ibid.*, p. 225.

¹⁶⁰¹ Léon Faucher et Marquet-Vasselot poléminent longuement par articles et ouvrages interposés. Ce dernier écrit à propos de son adversaire : « En vérité, les hommes d'esprit sont singulièrement dangereux, quelque cause qu'ils embrassent ; il faut se défier de M. Faucher ». L.-A.-A. MARQUET-VASSELLOT, *Philosophie du système pénitentiaire*, Paris, Joubert, 1838, p. 46.

¹⁶⁰² C. DHAUSSY, « La réforme pénitentiaire sous la monarchie de Juillet ou l'indépassable "génie national" français », art. cit.

Faucher constate d'abord que le modèle de la grâce, la pénitence suivie du repentir de la religion chrétienne, est mal transposé dans les prisons. Alors que la pénitence chrétienne est précisément réglée¹⁶⁰³, l'arbitraire règne dans l'attribution des grâces qui, loin de demander une action positive du détenu, se contente de récompenser presque automatiquement une obéissance passive¹⁶⁰⁴. Léon Faucher omet de citer le temps d'épreuve et les conditions réelles dans lesquelles s'exerce la grâce pénitentiaire, qu'il ne connaît manifestement pas aussi bien que des fonctionnaires comme Gleize ou Vingtrinier¹⁶⁰⁵. Sa critique révèle néanmoins que, pour lui, ce n'est pas le principe même de la rédemption par la prison qui est en cause, mais plutôt l'absence de réglementation précise du droit de grâce. Il relève les critiques de Beaumont et Tocqueville, pour qui « les plus grands coupables sont précisément ceux qui réunissent le plus de chances en leur faveur », et qui pensent que « le pardon ne réforme pas le coupable » et qu'il « est malsain à la société », et se propose d'y répondre par une réforme complète de la grâce :

*N'abolissons pas le droit de grâce ; pour le rendre utile et bienfaisant, il suffira de le régler. La justice était de même, autrefois, une prérogative de la royauté qui l'exerçait arbitrairement ; elle émane encore du roi mais le roi ne le rend plus. Ayons aussi un code pour la grâce, et que le condamné lui-même en soit l'instrument. Mais n'admettons pas de grâce entière, à moins qu'il n'y ait une erreur de la justice à réparer. Point de peine inflexible ; mais que le pardon n'aille pas annuler la peine. Si l'on en réduit la durée d'un cinquième au maximum, c'est assez.*¹⁶⁰⁶

Bien que Faucher n'emploie pas ce vocabulaire, son raisonnement revient à dire que la grâce devrait faire partie de la justice déléguée et non de la justice retenue, puisque d'ores et déjà elle n'est plus rendue par le roi lui-même mais par les fonctionnaires du ministère de la Justice qui agissent en son nom. Comme pour les autres domaines du droit, elle devrait donc être précisément réglementée au point que l'on puisse édicter un « Code de la grâce » comme il existe un Code pénal. La suite de son texte montre qu'il n'a envisagé, dans la réforme qu'il propose, que la fonction pénitentiaire de la grâce, autrement dit la grâce collective. Sous l'expression de « Code de la grâce », il propose en réalité une

¹⁶⁰³ « La grâce se répandait avec une libéralité divine sur le pécheur, mais sans arbitraire ni incertitude. Le clergé avait même fini, et très rationnellement selon nous, par formuler le tarif des récompenses à côté du code des peines. [...] Tant d'heures de prières, tant d'actes de charité ou de contrition rachetaient tant d'années de purgatoire ; chacun savait désormais ce qu'il pouvait craindre ou espérer. » L. FAUCHER, *De la réforme des prisons*, Angé, 1838, p. 41.

¹⁶⁰⁴ « Voyez au contraire ce qui se passe dans nos prisons. On considère le détenu comme une machine destinée à produire un certain nombre d'actes réguliers [...] Au bout d'un an ou deux de séjour, pourvu qu'il n'ait pas frappé les gardiens ou pillé les magasins, il peut former une demande en grâce ; le reste dépendra de sa famille car cette prérogative s'exerce au hasard, sans garantie pour le coupable ou pour la société. » *Ibid.*, p. 41.

¹⁶⁰⁵ Ses adversaires dans le débat pénitentiaire ne manquent pas de relever que Léon Faucher ne connaît des prisons que ce qu'il en a lu. L.-A.-A. MARQUET-VASSELLOT, *Philosophie du système pénitentiaire*, Paris, Joubert, 1838, p. 46.

¹⁶⁰⁶ L. FAUCHER, *De la réforme des prisons*, *op. cit.*, p. 43-44.

réglementation des commutations, réductions et remises de peine accordées dans les prisons.

Cette réglementation doit permettre, selon Faucher, d'agir sur le détenu non seulement par la crainte, mais aussi par la récompense : « Si vous voulez que le détenu craigne, faites aussi qu'il espère... Dans la prison comme dans le monde, le mérite et le démérite, c'est là tout l'homme. »¹⁶⁰⁷. Le modèle américain et anglo-saxon étant, à cette époque, essentiel, Faucher va chercher chez le capitaine de marine Basil Hall, auteur d'un voyage en Amérique du Nord d'où il a ramené un certain nombre d'observations sur le système pénitentiaire aux États-Unis¹⁶⁰⁸, les idées de sa réforme, en imaginant un système de réduction de peines automatiques en cas de bonne conduite¹⁶⁰⁹. Faucher propose d'effacer les remises de peine en cas de faute postérieure¹⁶¹⁰. L'idée que le détenu « prononcerait lui-même la grâce » laisse intacte la question de savoir sur quels critères la bonne conduite du détenu serait appréciée et qui, et comment, accorderait les réductions de peine envisagées. Faucher semble considérer que l'édiction d'un « code » des réductions de peine suffirait à établir des règles si claires que ceux qui auraient la charge de les appliquer n'auraient besoin d'aucun pouvoir d'appréciation : il semble presque adopter la conception du « juge automate », en vogue au temps de la Révolution, mais totalement dépassée en 1840.

Malgré les imprécisions de ses propositions, on ne peut toutefois qu'être frappé par la modernité du projet esquissé par Faucher. Léon Faucher propose d'accorder des réductions et des remises de peine par un système très différent de celui de la grâce collective instituée par l'ordonnance du 6 février 1818. Le système qu'il propose évoque davantage les réductions de peines contemporaines telles qu'elles sont pratiquées en France depuis la loi du 29 décembre 1972¹⁶¹¹, c'est-à-dire un système fondé sur la loi. Cependant, malgré leur aspect novateur, les propositions de Léon Faucher passent, à l'époque, inaperçues.

Parallèlement aux défenseurs de l'amendement, les auteurs critiques de la grâce pénitentiaire avancent également des propositions de réformes.

¹⁶⁰⁷ *Ibid.*, p. 43.

¹⁶⁰⁸ B. HALL, *Voyage dans les États-Unis de l'Amérique du Nord, et dans le Haut et le Bas-Canada*, Bruxelles, Dumont, 1835.

¹⁶⁰⁹ « Il serait facile, dit monsieur Basil Hall, de donner aux prisonniers un intérêt direct et immédiat à se conformer aux règles de la prison. Supposez que l'un d'eux soit condamné à plusieurs années de captivité : s'il se conduit bien pendant une semaine entière, il faut avancer d'un jour le terme de sa détention, s'il persévère dans sa bonne conduite pendant six mois, on l'avancera d'un mois. En adoptant ce plan, les maux de l'incertitude seraient le partage du prisonnier et non du public, puisque sa propre conduite déciderait seule du changement de son sort. Par là le droit de grâce rentrerait dans le repos. » L. FAUCHER, *De la réforme des prisons*, *op. cit.*, p. 44.

¹⁶¹⁰ « Pour compléter la pensée de M. Basil Hall et en même temps la responsabilité du condamné, il conviendrait que les remises de peine, méritées pour une bonne conduite, pussent être effacées par une faute postérieure. [...] Rien ne serait irrévocable dans ce système de coopération morale imposé au détenu, ni l'indulgence, ni la sévérité ; il prononcerait lui-même la grâce et provoquerait la justice, retrancherait ou ajouterait aux jours de sa captivité, et aurait un intérêt sérieux à surveiller ses passions, intérêt constant et par conséquent à l'abri des grimaces de l'hypocrisie. » *Ibid.*, p. 44.

¹⁶¹¹ Loi n° 72-1226 du 29 décembre 1972 simplifiant et complétant certaines dispositions relatives à la procédure pénale, aux peines et à leur exécution.

B. Les propositions de réformes des opposants à la fonction pénitentiaire de la grâce

Les opposants à la grâce pénitentiaire ne se sont pas tous préoccupés de réformer une institution qu'ils critiquent par ailleurs. Cependant, certains vont, souvent dans le cadre d'une réflexion plus large, chercher à restreindre voire à supprimer la fonction pénitentiaire de la grâce. C'est le cas de deux magistrats, Aylies et Alauzet, qui s'opposent à Vingtrinier et Faucher en proposant des réformes au but opposés. Comme eux, ils n'utilisent pas l'expression « grâces collectives, » encore trop récente sous la monarchie de Juillet : mais comme eux, ils ont clairement en vue, lorsqu'ils pensent à la fonction pénitentiaire de la grâce, les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818.

Le premier magistrat, Aylies, propose à l'instar de Léon Faucher de réglementer bien davantage la grâce qu'elle ne l'est déjà, non pas dans le but de l'étendre, mais de la restreindre (1). Quant à Alauzet, il envisage une réforme globale du droit de grâce qui supprimerait purement et simplement sa fonction pénitentiaire (2).

1. Limiter et réglementer l'usage de la grâce

Séraphin Aylies est conseiller à la cour d'Appel de Paris lorsqu'il publie, en 1837, un ouvrage consacré à la réforme pénitentiaire, *Du système pénitentiaire et de ses conditions fondamentales*¹⁶¹². Après avoir siégé sur les bancs du Parlement dans les années 1840, Aylies est nommé conseiller à la Cour de cassation en 1852 après avoir soutenu le coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte¹⁶¹³.

Dans son ouvrage de 1837, Aylies consacre un chapitre à l'examen de la question de la grâce dans le système pénitentiaire. Aylies s'attaque vivement à l'idée que l'on puisse « compter, parmi les moyens à l'usage de la discipline pénitentiaire, l'appui que pourrait lui prêter l'exercice judiciaire et mesuré du droit de grâce »¹⁶¹⁴. Pour lui, les « résultats trop vantés » de l'exercice du droit de grâce en prison « ne couvrent le plus souvent que des calculs hypocrites et de misérables apparences »¹⁶¹⁵. Aylies reprend à son compte les critiques adressées à la grâce par Beaumont et Tocqueville, dont il cite les ouvrages.

La réforme proposée par Aylies prend donc très exactement le contrepied du discours philanthropique. La discipline pénitentiaire n'est pas secondée par l'exercice du droit de grâce, mais tout au contraire entravée par celui-ci, et c'est un défaut auquel il faut

¹⁶¹² S. AYLIES, *Du Système pénitentiaire et de ses conditions fondamentales*, Paris, G. Gosselin, 1837.

¹⁶¹³ A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français*, Paris, Bourloton, 1889, t. I, p. 128-129.

¹⁶¹⁴ S. AYLIES, *Du Système pénitentiaire et de ses conditions fondamentales*, *op. cit.*, p. 145.

¹⁶¹⁵ *Ibid.*, p. 146.

absolument remédier¹⁶¹⁶. Il ne serait cependant être question de remettre en cause le droit de grâce qui reste indispensable pour corriger d'éventuelles imperfections du système pénal¹⁶¹⁷. Aylies propose donc d'en réduire les « abus » par une réglementation aussi précise que possible édictée par une ordonnance royale¹⁶¹⁸.

La réglementation de la grâce telle qu'elle existe déjà, et en particulier de la grâce collective, prend soin de pas empiéter sur les prérogatives du souverain en prévoyant systématiquement des exceptions. Rompant avec ce principe, Aylies propose de limiter la faculté de gracier en augmentant le temps d'épreuve avec pour seule exception les cas d'erreur judiciaire¹⁶¹⁹. Pour les peines inférieures à cinq ans, Aylies préconise de n'accorder aucune réduction. Pour les condamnations de cinq à vingt ans de détention, la mesure de clémence ne pourra intervenir qu'après un temps d'épreuve égal aux deux tiers de la peine. Pour les condamnés à perpétuité, la commutation ne peut réduire la peine à moins de vingt ans de prison. Alauzet ne limite pas la réglementation qu'il propose aux grâces des prisonniers, puisque certaines des dispositions qu'il avance concernent également les condamnés à mort. C'est au total à une véritable limitation du droit de grâce qu'aboutit la réforme proposée par Aylies, dont l'objectif est de réduire, autant que faire se peut, le nombre des mesures de clémence accordées, et en premier lieu le nombre de grâces collectives.

2. Supprimer la grâce pénitentiaire

La proposition de réforme du droit de grâce avancée par Alauzet est encore plus radicale que celle d'Aylies. Isidore Alauzet, est « sous-chef de cabinet » du ministre de la Justice lorsque, en 1842, paraît son *Essai sur les peines et le système pénitentiaire*¹⁶²⁰ : il poursuit ensuite sa carrière de haut fonctionnaire au ministère de la Justice puisqu'il est chef du 1^{er} bureau des affaires civiles au moment de la seconde édition de son ouvrage, en 1863¹⁶²¹. Isidore Alauzet partage avec Aylies la critique de la grâce pénitentiaire, qu'en tant que haut

¹⁶¹⁶ « C'était le lieu, après avoir cherché à bien déterminer les bases fondamentales de cette discipline, et avoir indiqué les conditions possibles de son application, de signaler franchement les obstacles sans nombre que l'exercice indéfini du droit de grâce pourrait apporter à ses plus heureux et à ses plus efficaces développements. » *Ibid.*, p. 150.

¹⁶¹⁷ « Quant au droit en lui-même, il ne peut pas être mis en question ; sa nécessité est tellement évidente à mes yeux, que je ne saurais me figurer, même par la pensée, un système d'institutions politiques, quel qu'il fût, où il ne dut impérieusement trouver sa place. Il sera, en effet, une nécessité sacrée partout où se trouvera la faillibilité humaine dans le juge et dans les jugements, en d'autres termes, partout où se trouvera l'homme même. » *Ibid.*, p. 147.

¹⁶¹⁸ « L'exercice [du droit de grâce], toujours si près de l'abus, altérerait dans son principe et frapperait dans ses plus utiles effets le système pénitentiaire, s'il n'était réglé à l'avance par des conditions limitatives, dont on ne puisse se départir dans aucun cas et sous aucun prétexte. Une ordonnance royale, rendue dans les formes les plus solennelles, remplirait, ce me semble, convenablement cet objet, en plaçant le pouvoir ministériel dans les termes d'une responsabilité si rigoureusement définie, qu'il dût y trouver toujours, non seulement une arme contre les sollicitations, mais, en outre, un frein utile à ses propres entraînements. » *Ibid.*, p. 148.

¹⁶¹⁹ « Lorsque la remise de peine aurait pour objet la réparation d'une erreur judiciaire [...] ce dernier point devrait être vérifié sur la demande du procureur général qui aurait, à cet égard, le droit exclusif d'initiative, par une commission spéciale dont les conclusions favorables au condamné seraient insérées au Moniteur avec l'ordonnance de remise de peine » *Ibid.*, p. 149.

¹⁶²⁰ I. ALAUZET, *Essai sur les peines et le système pénitentiaire*, 1^{re} éd., Paris, Imprimerie Royale, 1842.

¹⁶²¹ I. ALAUZET, *Essai sur les peines et le système pénitentiaire*, 2^e éd., Paris, Cosse et Marchal, 1863.

fonctionnaire du ministère de la Justice il connaît bien et qu'il détaille avec précision. Il ne manque d'ailleurs pas de défendre la nécessité de la réglementation adoptée pour encadrer les grâces collectives, et en particulier celle concernant le temps d'épreuve. En tant que fonctionnaire du département de la Justice, Alauzet insiste sur le rôle essentiel joué par le directeur des affaires criminelles et des grâces. Il reprend à son compte l'essentiel de l'argumentation développée par l'administration de la Justice et rend même au passage un hommage appuyé au premier directeur des affaires criminelles et des grâces, Legraverend, et à ses successeurs¹⁶²².

Toutefois, alors qu'Alauzet reconnaît que le système des grâces fonctionne convenablement grâce à l'action positive des fonctionnaires du ministère de la Justice, et qu'il est utile au maintien de la discipline dans la prison, ce même système lui semble être un obstacle à la réforme pénitentiaire qu'il appelle de ses vœux¹⁶²³. Il propose alors, pour avancer dans la réforme pénitentiaire, une double réforme de la grâce. Elle consiste, d'un côté, à élargir de manière extrême l'usage de la grâce judiciaire en instituant une sorte d'examen, par les fonctionnaires du ministère de la Justice, de toutes les peines supérieures à six mois d'emprisonnement. Alauzet justifie cette proposition par une volonté d'harmonisation de la répression. Elle montre également que, dans son esprit, les « hommes d'un mérite élevé » qui officient à la direction des affaires criminelles et des grâces agissent comme de véritables magistrats puisqu'il envisage qu'on leur confie le pouvoir de réviser et d'harmoniser toutes les décisions pénales importantes rendues dans toutes les juridictions françaises. De l'autre, Alauzet propose de supprimer purement et simplement la grâce pénitentiaire, et cela principalement afin de ne pas affaiblir l'effet des peines prononcées : « Le condamné, en entrant dans sa prison, saurait qu'il n'en doit sortir qu'à l'expiation de sa peine, devenue désormais définitive, et nous croyons qu'il est bien qu'il en soit ainsi »¹⁶²⁴.

La réforme proposée par Alauzet a ceci de particulier qu'elle ne semble pas être défavorable au principe même de la grâce, puisque, contrairement à Aylies qui veut la restreindre dans tous ses usages, Alauzet propose d'en élargir la fonction judiciaire dans une proportion qui n'avait jamais été envisagée jusque-là¹⁶²⁵ : mais on peut se demander

¹⁶²² « La bonne conduite du condamné au lieu de sa détention devient le principal motif de ces grâces : toutefois les antécédents, la position de famille du condamné ou l'excessive sévérité de la peine restent encore comme éléments de la décision à intervenir... Le travail qui se fait au ministère de la Justice n'est pas, on le pense bien, un simple enregistrement : on rejette, on modifie les propositions faites, quelques fois même nous avons vu qu'on en prenait l'initiative, mais avec des règles peu déterminées, des éléments puisés à toutes les sources administratives ou judiciaires. Si ce travail si important est bien fait, on peut, sans contredit, en reporter tout l'honneur aux personnes chargées de ce soin au ministère de la Justice. Aussi a-t-on toujours senti la nécessité d'avoir à la tête de la direction des affaires criminelles un homme de grande capacité. Depuis M. Legraverend, qui y est resté fort longtemps, elle a continué à être conduite par des hommes d'un mérite élevé et qui ont profité de l'habile concours qu'ils trouvaient dans leurs collaborateurs. » I. ALAUZET, *Essai sur les peines et le système pénitentiaire*, op. cit., 1^{re} éd., p. 86.

¹⁶²³ « Avec un système de prisons comme celui qui existe, tout cela est sans doute pour le mieux ; mais, si l'on veut exécuter en effet une réforme pénitentiaire, peut-être y aurait-il quelques modifications à introduire dans les règles qui forment, pour ainsi dire, la jurisprudence des grâces. Nous allons faire connaître les dangers que présente, selon nous, le système actuel, et les changements que nous voudrions voir apporter. » *Ibid.* p. 88.

¹⁶²⁴ *Ibid.* p. 92.

¹⁶²⁵ Alauzet justifie sa proposition en rappelant que, depuis 1830, les condamnations à mort font l'objet d'un examen d'office par le ministère de la Justice en vue d'une grâce : il ne s'agirait donc que d'étendre ce principe à toutes les condamnations à des peines

si cet éloge de la grâce judiciaire n'est pas placé là pour mieux justifier la disparition de la grâce pénitentiaire.

Puisqu'il n'y a plus de grâce pénitentiaire, il n'y a plus besoin de l'avis de l'administration des prisons. Alauzet prévoit le triomphe sans partage des fonctionnaires du ministère de la Justice :

*Les grâces ne seraient plus alors accordées par les directeurs de prison : ce ne serait plus le ministre de l'Intérieur ou celui de la Marine qui ferait le travail, ou qui en préparerait du moins les principaux éléments ; les agents seuls du ministre qui est chargé de cette belle partie de l'administration publique l'aiderait à accomplir cette tâche : il y aurait homogénéité, et eux seuls, en effet, peuvent apprécier les véritables raisons qui rendent bon l'exercice de ce droit.*¹⁶²⁶

Pour Alauzet, l'adoption du régime cellulaire rendrait à la fois impossible et inutile la grâce pénitentiaire¹⁶²⁷. Alauzet, de manière frappante, inverse l'argumentation traditionnelle. En août 1828, Guerry de Champneuf, directeur des affaires criminelles et des grâces, justifiait le nombre restreint des grâces accordées par l'imperfection du système pénitentiaire : puisque la prison ne réforme qu'un nombre restreint de détenus, ils sont peu nombreux à pouvoir être récompensés. Pour Alauzet, en revanche, c'est parce que le système est imparfait qu'il faut accorder des grâces qui permettent de maintenir la discipline dans une population potentiellement turbulente : mais si le système pénitentiaire, par la cellule individuelle, parvient à assurer cette même discipline, la récompense sous forme de grâce deviendra inutile. C'est la conception même de la prison qui a ainsi changé. Pour les philanthropes et leurs continuateurs, le système pénitentiaire doit permettre d'assurer, grâce à la discipline, l'amendement moral du criminel. Pour ceux que l'idée de réforme morale du délinquant laisse sceptiques, la discipline n'est pas conçue comme un moyen de perfectionnement du condamné, mais seulement comme une condition nécessaire au maintien de l'ordre. La discipline ne changera pas l'âme du détenu. Il n'y a donc aucune raison de le récompenser pour cette seule raison qu'il respecté l'ordre intérieur de la prison si on peut obtenir ce résultat grâce à la cellule individuelle.

d'emprisonnement supérieures à six mois. Le droit de grâce se trouverait alors transformé en une sorte d'instrument de validation et de contrôle, par le ministère de la Justice, de la majeure partie des condamnations pénales. Un tel système de revue de l'ensemble des peines par une autorité supérieure est très rare : elle a toutefois existé dans le cas très particulier de la justice des organisations du parti nazi dans l'Allemagne de la période 1933-1945. D. LAMOTTE, *Les enquêtes de la Justice SS dans les camps de concentration et d'extermination*, Mémoire de maîtrise en histoire dactyl., Université Paris X Nanterre, 1989.

¹⁶²⁶ *Ibid.*, p. 91-92.

¹⁶²⁷ « Si le système cellulaire était adopté, le travail des grâces, tel qu'il se fait maintenant, deviendrait fort difficile, car il est à penser que les détenus d'une bonne conduite seraient d'une immense majorité : comment donc choisir ? Et ces grâces, en même temps qu'elles deviendraient difficiles par l'embarras du choix, perdraient heureusement toute leur utilité, qui réside surtout dans les secours qu'elles portent à la discipline. Ce secours deviendrait inutile, et l'on pourrait renoncer à un usage entaché d'un vice capital, celui d'être un encouragement et une récompense pour l'hypocrisie. La réforme dans les prisons entraînerait donc nécessairement une réforme dans les grâces. » *Ibid.*, p. 93-94.

Au total, Aylies et Alauzet s'accordent sur l'idée que la réforme pénitentiaire doit s'accompagner d'une réduction drastique, voire d'une suppression de l'usage pénitentiaire de la grâce, et donc d'un abandon des grâces collectives accordées régulièrement à des détenus. Leurs projets de réforme concernent au premier chef la grâce pour raison judiciaire, pour laquelle ils se montrent particulièrement créatifs : sur le plan de l'usage pénitentiaire de la grâce, en revanche, ils ne font guère preuve d'originalité et se contentent de traduire dans les faits la défiance qui s'est emparée d'une partie de la doctrine.

Que ce soit du côté de la défense des grâces pénitentiaires, ou du côté de leur critique, les réformes des grâces envisagées avant 1847 partagent certains points communs. Tout d'abord, elles envisagent de réglementer le droit de grâce de manière beaucoup plus complète que ce qui existe jusqu'à présent : la clémence ne peut en effet récompenser l'attitude des détenus de manière arbitraire et imprévisible, et doit, pour être efficace, répondre à des critères définis et connus de tous. Or, il est délicat, pour des raisons de principe, de réglementer le droit de grâce et, même si ce n'est pas de manière explicite, les auteurs de ces projets de réforme semblent chercher une voie pour trouver un dispositif légal qui se substitue à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire et réservé au chef de l'État. Léon Faucher est peut-être celui qui, malgré le caractère parfois confus de son projet, va le plus loin dans ce sens.

Ensuite, que ce soit pour trancher dans un sens ou dans un autre, Vingtrinier comme Alauzet partagent au fond cette idée que ce qui rend les grâces collectives en partie inefficaces est leur ambiguïté sur la question de fond du statut de l'exécution de la peine : administrative ou judiciaire. Chacun des deux auteurs demande alors pour son département la compétence exclusive de décider des mesures de clémence. Au-delà des revendications corporatistes, ce sont deux philosophies qui s'affrontent. Pour Vingtrinier, médecin des prisons, la peine de détention, un fois prononcée, n'appartient plus à la justice : il revient alors aux spécialistes de l'administration pénitentiaire non seulement d'en déterminer les modalités d'exécution, mais même d'en apprécier le terme, puisque, à la manière d'un remède qui a produit son effet, il n'est pas nécessaire de la prolonger à partir du moment où l'amendement du condamné est acquis. Pour Alauzet, membre de l'administration du ministère de la Justice, la peine de détention comme son exécution sont au contraire strictement du domaine de la justice qui doit par conséquent conserver le contrôle total des mesures de clémence.

Ces différents projets de réforme demeurent tous assez confidentiels et n'affectent guère l'histoire de la grâce collective. Tel n'est pas le cas en revanche de la proposition de réforme des grâces collectives formulée par Bonneville de Marsangy à la toute fin de la monarchie de Juillet. C'est à cette occasion que l'on voit émerger dans le débat la proposition d'une nouvelle institution destinée à prolonger la fonction pénitentiaire de la grâce : la « libération préparatoire ».

Section 2 : L'irruption de la « libération préparatoire » (1847 – 1875)

Le tournant de la réflexion sur la grâce collective pénitentiaire a lieu en 1847 avec la parution de l'ouvrage de Bonneville de Marsangy. La position de Bonneville de Marsangy dans ce débat est toutefois paradoxale. Bonneville, en effet, en publiant son ouvrage, clôt la réflexion sur la grâce qui s'est engagée au cours du débat sur la réforme pénitentiaire : il critique les propositions de réforme qui l'ont précédé et développe la sienne, articulée avec de nouvelles institutions qui lui semblent devoir en être le prolongement. Pourtant, la réforme de la grâce collective que propose Bonneville ne seront jamais appliquée. En revanche, l'institution qu'il propose pour la compléter, la « libération préparatoire », rencontre un tel succès qu'elle apparaît rapidement non comme un ajout à la grâce collective, mais bien comme un dispositif destiné à la remplacer purement et simplement.

Pour comprendre ce glissement, il convient de détailler la manière dont Bonneville de Marsangy, en proposant de réformer les grâces collectives, introduit l'idée nouvelle de la « libération préparatoire » (§1), puis comment le reflux du débat pénitentiaire sous le Second Empire contribuent à ce que les échanges théoriques se concentrent sur la libération conditionnelle et laissent dans l'ombre la grâce collective (§2).

§1. Les propositions de Bonneville de Marsangy : un tournant dans le débat sur la grâce collective

Arnould Bonneville de Marsangy, magistrat né en 1802 et mort en 1894, est souvent présenté comme un des précurseurs de la criminologie moderne¹⁶²⁸. De fait, il s'est très tôt intéressé aux moyens de lutter contre la récidive et ses travaux ont inspiré de nombreuses réformes en matière pénale, en particulier la création du casier judiciaire centralisé au début du Second Empire¹⁶²⁹.

Bonneville de Marsangy se défend, en matière de répression, de tout laxisme. Il fustige, dans son ouvrage sur la récidive, « cette incroyable indulgence pour le crime, que j'ai déjà déplorée et qui semble la faiblesse endémique de notre siècle »¹⁶³⁰. Il se place néanmoins résolument du côté des défenseurs de l'usage pénitentiaire de la grâce et s'oppose à ceux qui proposent de la supprimer comme Aylies et Alauzet, et retrouve même parfois le style empreint de lyrisme philanthropique des débuts de la Restauration. Cependant, ses analyses en faveur de la grâce développent une solide argumentation de

¹⁶²⁸ S. RUOPOLI-CAYET, *Bonneville de Marsangy (1802-1894). Un précurseur de la science criminelle moderne*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2002.

¹⁶²⁹ J.-C. FARCY, « Le casier judiciaire au XIX^e siècle », *Bulletin du Centre d'histoire de la France contemporaine*, n° 11, 1990, p. 5-30.

¹⁶³⁰ A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *De la récidive, ou des moyens les plus efficaces pour constater, rechercher et réprimer les rechutes dans toute infraction à la loi pénale*, Paris, Librairie de jurisprudence de Cotillon, 1844, p. 459.

fond et s'attachent à effectuer une synthèse des propositions de réforme qui l'ont précédé tout en introduisant de réelles nouveautés.

Bonneville de Marsangy ne se contente pas, cependant, de réfléchir à l'amélioration de la grâce collective à fonction pénitentiaire. Il introduit également une idée nouvelle à son époque : accorder à des détenus amendés une libération anticipée par le biais d'un dispositif qu'il nomme « libération préparatoire ». Le premier emploi de cette expression est relevé dans un discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée du tribunal de Reims le 3 novembre 1846¹⁶³¹. Cependant, c'est dans son *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire*¹⁶³², paru en 1847, que Bonneville de Marsangy présente de manière systématique une réforme de la grâce collective articulée avec la création de ce nouveau dispositif. Bonneville de Marsangy reprend également l'exposé de la libération préparatoire dans un ouvrage publié sous le Second Empire, *De l'amélioration de la loi criminelle*¹⁶³³ : c'est néanmoins dans le *Traité des institutions complémentaires* que se trouve l'exposition la plus aboutie du système imaginé par Bonneville de Marsangy.

Dans l'introduction, Bonneville de Marsangy résume son propos : il s'agit de lutter contre la récidive non seulement par la réforme pénitentiaire proprement dite, qui agite les esprits depuis déjà de longues années, mais également par un certain nombre de réformes annexes¹⁶³⁴. L'idée de l'auteur est de développer les institutions accessoires qui viennent parachever le système pénitentiaire. Il s'agit donc d'aller plus loin que la simple adoption du régime cellulaire. Ces institutions complémentaires sont, dans l'ordre dans lesquelles l'auteur les présente, la réparation civile des dommages causés par le crime, le droit de grâce, la libération préparatoire des condamnés amendés, la détention supplémentaire des condamnés non corrigés, le raffermissement de l'intimidation préventive par l'aggravation des peines en cas de récidive, un système de surveillance efficace du libéré, le développement du patronage et la réforme de la réhabilitation.

Parmi ces différents dispositifs, ceux qui intéressent cette recherche sont la grâce collective et la libération préparatoire. Bonneville de Marsangy propose une réforme de la grâce collective qui tient compte des différents projets qui l'ont précédé (A) puis développe, comme une institution auxiliaire à celle de la grâce, sa proposition de libération préparatoire (B).

A. La réforme de la grâce collective selon Bonneville de Marsangy

¹⁶³¹ A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *Des libérations préparatoires. Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée du tribunal civil de Reims le 3 novembre 1846*, Reims, Imprimerie de Regnier, 1846.

¹⁶³² A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire*, Paris, Joubert, 1847.

¹⁶³³ A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *De l'amélioration de la loi criminelle en vue d'une justice plus prompte, plus efficace, plus généreuse et plus moralisante*, Paris, Cotillon, 1855, vol 1.

¹⁶³⁴ « Quelles seraient, en dehors de l'action répressive ordinaire et du régime pénitentiaire à instituer, les meilleurs moyens de diminuer le nombre des récidives ? Cette question [...] renfermait un sens profond. Elle signalait, en dehors de l'action ordinaire de la justice répressive, en dehors du régime pénitentiaire proprement dit, tout un système d'institutions accessoires, devant puissamment concourir à compléter l'œuvre de la justice séculière et à garantir l'efficacité réelle de l'expiation. » A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire*, op.cit., p. I – II.

Bonneville de Marsangy est un ardent défenseur des grâces accordées aux prisonniers. Le deuxième livre de son ouvrage est entièrement consacré à la grâce et se divise en deux titres. Le premier titre, qui est consacré aux différentes fonctions de la grâce que Bonneville de Marsangy identifie parfaitement, lui permet de prendre la défense du principe même de la grâce collective pénitentiaire (1). Bien qu'ardent défenseur des dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818, il reconnaît que certains abus ont parfois pu être commis et, afin de répondre aux critiques adressées aux grâces collectives, il propose un certain nombre d'améliorations (2).

1. La défense du principe de la grâce collective pénitentiaire

Les critiques adressées à la grâce, que Bonneville de Marsangy connaît manifestement bien, ne concernent pour lui que ses abus mais ne sauraient en remettre en cause les principes. Il retrouve des accents proches du style de la philanthropie de 1819 et de son inspiration chrétienne pour défendre avec passion ce point de vue :

*Attaquez-vous AUX ABUS si vous en connaissez, soit ! Tous les honnêtes gens vous viendront en aide ; le pouvoir lui-même s'empressera de prendre en considération vos bons avis ; mais pour Dieu ! respectez le droit [de grâce], respectez-le, vous tous, chrétiens, car il est comme la justice elle-même une délégation du pouvoir céleste ! Respectez-le, vous tous, hommes d'ordre et de conservation car il est le plus bel attribut le plus radieux fleuron de la couronne ; car il est le signe le plus caractéristique du pouvoir.*¹⁶³⁵

Bonneville de Marsangy consacre le titre premier de son ouvrage à la légitimité et la nécessité du droit de grâce. Le premier chapitre lui permet de caractériser les différentes fonctions de la grâce en établissant une distinction entre la grâce dans sa fonction traditionnelle, « auxiliaire obligé de la justice humaine », et la grâce dans son nouvel usage pénitentiaire, fondée « uniquement sur l'amendement des condamnés »¹⁶³⁶.

Ce nouvel usage, affirme Bonneville de Marsangy, est désormais admis dans la plupart des grands pays d'Europe et d'Amérique du Nord au côté de l'ancien : « Jusqu'à présent, partout où le droit de grâce est admis, en France, en Allemagne, en Angleterre, en Belgique, aux États-Unis, on avait accepté sans contestation deux ordres de motifs déterminants de la grâce : la conduite du coupable avant la condamnation ; sa conduite pendant l'expiation »¹⁶³⁷. Pour donner des exemples, plutôt que de développer le modèle

¹⁶³⁵ *Ibid.*, p. 101.

¹⁶³⁶ « Envisageant désormais ce droit sous un aspect nouveau, j'ai hâte de prouver que son usage, alors qu'il se fonde uniquement sur l'amendement des condamnés, alors surtout qu'il est fait avec mesure et discernement, doit être compté au premier rang des garanties indispensables à l'équitable distribution de la peine et à l'efficacité du régime pénitentiaire. » *Ibid.*, p. 104.

¹⁶³⁷ *Ibid.*, p. 138.

américain, qui a déjà servi si souvent aux partisans comme aux adversaires de la grâce, Bonneville de Marsangy se tourne vers deux pays plus proches qui ont mis un place un système de grâce régulières accordées aux détenus amendés : la Suisse¹⁶³⁸ et la Belgique¹⁶³⁹. Pourtant, ajoute Bonneville de Marsangy, « depuis peu, quelques publicistes ont vivement critiqué ce mode de procéder », car selon ceux-ci la grâce ne devrait être déterminée que par les circonstances du méfait lui-même et les antécédents du condamné mais « jamais, par son repentir et son amendement, en un mot, jamais, par sa conduite en prison »¹⁶⁴⁰.

Il s'agit donc avant tout, pour Bonneville de Marsangy, de défendre le principe de cette fonction nouvelle de la clémence. Il présente ses arguments autour de deux axes, chacun présenté dans une section de son ouvrage. Le premier axe consiste à promouvoir la grâce comme garantie indispensable de « l'équitable mesure des peines ». Bonneville de Marsangy met en avant l'idée d'équité et de justice distributive. De ce que les circonstances atténuantes permettent de mitiger la peine au moment du jugement, Bonneville de Marsangy en déduit qu'il serait inéquitable de ne pas récompenser l'amendement chez le condamné en train d'exécuter sa peine. Il considère en effet les circonstances atténuantes comme une sorte de prolongement légal du droit de grâce traditionnel¹⁶⁴¹. Une des fonctions de la grâce sous l'Ancien Régime, celle de mitiger les peines que les circonstances particulières de l'infraction faisaient paraître trop sévères, a été intégrée à la loi pénale par les réformes de 1824 et 1832¹⁶⁴², permettant ainsi de lutter contre les acquittements que certaines cours d'assise, faute de pouvoir mitiger la peine, n'hésitaient pas à prononcer. Le même but impose, par une sorte de parallèle, de donner à la grâce pénitentiaire une place entière dans le système pénal : « Dans ce cas la grâce [...] devient le complément obligé et en quelque sorte l'appoint sacré de la justice distributive »¹⁶⁴³. L'idée d'une peine sans possibilité d'aménagement en cas d'amendement est contraire à la justice et supprime « le germe du repentir » et « l'intérêt évident et personnel à s'amender »¹⁶⁴⁴.

¹⁶³⁸ « Sous le gouvernement éminemment religieux et républicain de Genève le droit de grâce a été soigneusement conservé comme mobile de régénération pénitentiaire L'article 37 du règlement des prisons est ainsi conçu : "La bonne conduite des prisonniers pourra donner lieu à réduire la durée de la peine. Ce pouvoir sera exercé par une commission appelée commission de recours." La loi du 28 janvier 1825 a réglé la composition de cette commission de recours. » *Ibid.*, note 1, p. 138.

¹⁶³⁹ « En Belgique, chaque extrait de jugement envoyé à la prison mentionne tous les renseignements connus sur la conduite antérieure du condamné. — Un répertoire est tenu, jour par jour, de sa conduite en prison ; et c'est, sur le vu de ce double document, que les commissions de surveillance font leurs propositions de grâce (Arrêté sur l'exercice du droit de grâce, de juillet 1831). » *Ibid.*, note 2, p. 138.

¹⁶⁴⁰ « Depuis peu, quelques publicistes ont vivement critiqué ce mode de procéder. Selon eux, la grâce ne doit être déterminée que par les circonstances du méfait lui-même et les antécédents du condamné ; jamais, par son repentir et son amendement, en un mot, jamais par sa conduite en prison. Cette conduite, disent-ils, doit être sans doute récompensée ou punie par des mesures disciplinaires ; mais elle ne peut, en aucun cas, lui donner droit à la grâce ; on ne comprendrait pas, ajoutent-ils, comment on pourrait trouver à récompenser des individus, qui subissent leur châtiment, et pour lesquels l'obéissance à la règle n'est pas seulement un devoir, mais une peine. » *Ibid.*, p. 138-140.

¹⁶⁴¹ « Oui, désormais, ce qu'on appelle le droit de grâce, considéré d'une manière absolue, est un devoir de raison et de justice envers le condamné amendé. Et ce devoir, je l'infère forcément de la loi même, qui a concédé aux tribunaux le droit d'atténuation, droit qui n'est autre chose qu'une délégation, qu'un démembrement du droit de grâce. » *Ibid.*, p. 105.

¹⁶⁴² P. VIELFAURE, *L'évolution du droit pénal sous la monarchie de juillet entre exigences politiques et interrogations de société*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Montpellier I, 1998, p. 348 et s.

¹⁶⁴³ A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire*, op. cit., p. 106.

¹⁶⁴⁴ « En effet, dans tout système pénal, où le repentir du coupable est pris en sérieuse considération, il ne doit point y avoir, si je puis ainsi parler, d'expiations incommuables. Cette inflexibilité continue, inexorable du châtiment infligé étoufferait, dans sa

Bonneville de Marsangy, en évoquant l'intérêt à s'amender, anticipe le second argument de sa seconde section, intitulée « De la grâce comme mobile de régénération pénitentiaire ». Adoptant, dans ce passage, une anthropologie qui considère l'être humain comme calculateur et avant tout à la recherche de son intérêt individuel, Bonneville de Marsangy affirme que les récompenses, nécessaires aux communs des hommes, le sont également, a fortiori, aux criminels¹⁶⁴⁵. Bonneville de Marsangy développe ainsi une conception utilitariste de la grâce comme il existe une conception utilitariste de la peine : de même que la crainte du châtement fait renoncer le délinquant à ses projets par la perspective d'un mal supérieur au bien qu'il espère retirer de ses crimes, la grâce conduit le condamné à se conduire de manière plus vertueuse par la stimulation des récompenses qui accompagneront son retour au bien.

Bien que s'inscrivant, par ses références chrétiennes et par son style parfois lyrique, dans la lignée des philanthropes comme La Rochefoucauld-Liancourt, Bonneville de Marsangy sait donc ne pas s'en tenir à des arguments humanitaires et religieux. S'il s'adresse aux sentiments chrétiens de ses lecteurs dans son introduction, il comprend parfaitement qu'il lui faut ensuite multiplier les points de vue dans sa démonstration : c'est pourquoi il s'adresse successivement au sentiment de la justice, puis à la raison utilitaire de son lecteur.

Après avoir défendu le principe même de la fonction pénitentiaire de la grâce, Bonneville de Marsangy prend soin de défendre la procédure spécifique par lesquelles celles-ci sont accordées en France. Dans le titre deuxième, en deux chapitres précis, il détaille la procédure des grâces collectives¹⁶⁴⁶ qu'il identifie parfaitement, même s'il n'utilise pas ce vocabulaire, comme étant les grâces à fonction pénitentiaire mises en œuvre par l'ordonnance du 6 février 1818. Bonneville de Marsangy inverse le cours habituel du débat pénitentiaire et, pour une fois, loin de vouloir s'inspirer d'un exemple étranger, il avance que c'est la France qui devrait ici être le modèle, en retrouvant parfois des accents qui rappellent le style des philanthropes de 1818 et 1819¹⁶⁴⁷. Il reconnaît cependant une influence étrangère sur l'ordonnance du 6 février 1818 mais, citant Legraverend, il fait

naissance, le germe du repentir ; il faut toujours faire en sorte que le condamné ait un intérêt évident et personnel à s'amender. » *Ibid.*, p. 104.

¹⁶⁴⁵ « Les âmes d'élite ont seules assez de force et droiture naturelles, pour rester honnêtes par le pur amour du bien. Le commun des hommes n'est généralement retenu que par la crainte du châtement, ou par l'appât de la considération et des récompenses. Aussi voyons-nous qu'à toutes les époques, les gouvernements moralisateurs ont, à côté des lois pénales, créé de nombreuses séries de récompenses pour le mérite et la vertu. Loin de blâmer cette pratique universelle, les plus rigoristes consentent à la considérer comme une seconde garantie du repos public. Or, si l'infirmité humaine est telle que les hommes honnêtes aient besoin de ce stimulant des récompenses, a fortiori doit-il en être ainsi des coupables, créatures faibles et dégradées, qui déjà ont succombé aux fatales inspirations du crime. » *Ibid.*, p. 110-111.

¹⁶⁴⁶ Bonneville de Marsangy ne les appelle pas « grâces collectives », mais « grâces générales ». Les deux appellations étaient strictement équivalentes à son époque : ce n'est que sous la Troisième République que l'appellation « grâces collectives » devient plus fréquente que celle de grâces générales. Sur la question du vocabulaire, voir *supra*, chapitre 3.

¹⁶⁴⁷ « J'aborde avec d'autant plus de complaisance ce grave examen, que, de toutes les parties du service public, l'administration des grâces est celle que nous pouvons avec le plus d'assurance et d'orgueil présenter à l'admiration des autres pays de l'Europe. Il reste bien peu de chose à faire pour que notre justice gracieuse actuelle soit, par sa perfection et sa suprême influence moralisatrice, le reflet véritable de la miséricorde divine. » *Ibid.*, p. 138.

référence au modèle hollandais plutôt qu'au modèle américain¹⁶⁴⁸. Bonneville de Marsangy voit dans l'ordonnance du 6 février 1818 un « monument » remarquable du règne de Louis XVIII¹⁶⁴⁹. Il n'omet pas de mentionner les circulaires du 14 mars 1818 et du 5 janvier 1819¹⁶⁵⁰. En tant que magistrat du parquet, Bonneville de Marsangy est parfaitement au courant du détail de la procédure des grâces collectives.

Il réfute également la critique, souvent adressée aux grâces collectives, de l'usage ordinaire d'un droit extraordinaire : peu importe de faire un usage régulier d'un droit conçu comme exceptionnel si c'est un moyen efficace d'aboutir au but recherché, celui de la réforme des détenus¹⁶⁵¹. Bonneville de Marsangy reconnaît cependant, dans l'application de l'ordonnance du 6 février 1818, l'existence de ce qu'il nomme lui-même des « abus ». Il ne peut en effet être totalement insensible aux critiques qui se sont abattues sur les grâces collectives depuis Lucas et Tocqueville : cependant, il voit la cause de ces abus essentiellement dans la mauvaise information des membres de l'administration des prisons, défaut qui pourrait être donc effacé si, au lieu de ne communiquer qu'un « simple extrait de condamnation », il était fait à l'administration pénitentiaire un « exposé succinct des circonstances » de l'infraction communiqué par le parquet¹⁶⁵². Ce plaider en faveur d'une meilleure coopération entre les autorités pénitentiaires et l'administration du ministère de la Justice montre que Bonneville de Marsangy, en tant que magistrat du parquet, a tout à fait conscience des difficultés auxquelles se heurte au quotidien la procédure des grâces collectives, qu'il convient donc de réformer sur certains points. Il ne s'agit cependant pas, comme pour Vingtrinier ou Faucher, de faire une réforme en profondeur : Bonneville de Marsangy a un trop grand respect pour l'ordonnance du 6

¹⁶⁴⁸ « Les règles tracées par l'ordonnance de 1818 rappellent un vieil usage en vigueur en Hollande avant l'occupation française. La pénalité y était d'une sévérité extrême. Il n'était pas rare de voir des accusés condamnés à 50, 60, à 99 ans de détention. Mais l'exercice régulier du droit de grâce tempérait cette excessive rigueur en faveur des condamnés repentants. Chaque année des commissaires du gouvernement, choisis parmi les citoyens les plus distingués et plus considérables de l'État, étaient chargés de visiter la prison et d'y recueillir des renseignements précis sur la conduite des détenus. Ceux qui étaient signalés pour leur conduite exemplaire recevaient une remise de 10, 15 ou 20 ans, suivant les circonstances. Le résultat de ces visites était, dit Legraverend, de contenir et d'encourager les prisonniers dont en général on avait rarement à se plaindre. » *Ibid.*, note 1, p. 126.

¹⁶⁴⁹ « Dès les premières années de son règne, le roi Louis XVIII, comprenant la haute importance du droit de grâce, comme complément de la justice distributive et du système pénitentiaire, voulut lui-même imposer à son exercice une série de principes réglementaires, qui pussent prévenir les abus, et assurer à la miséricorde royale toute son efficacité réformatrice. Son ordonnance du 6 février 1818 est, dans l'ordre des idées de ce livre, un monument trop remarquable pour que je la passe sous silence. » *Ibid.*, p. 115.

¹⁶⁵⁰ « Ces remarquables instructions sont signées Pasquier et contresignées Legraverend. » *Ibid.*, p. 115.

¹⁶⁵¹ « Me dira-t-on, avec l'honorable M. de Tocqueville, que «le droit de grâce ne saurait, dans une société bien réglée, être employé, comme moyen habituel d'administrer les prisons»? Comme moyen habituel, d'accord ; si par ce mot, vous entendez un usage journalier, général, envers le premier condamné venu, sans garantie ni conditions sévères ; mais, si la grâce ne peut être qu'un moyen exceptionnel, je veux néanmoins qu'on puisse l'étendre suivant les nécessités de la régénération et le succès constaté de son emploi, comme mobile pénitentiaire. En effet, si la fin principale de l'emprisonnement est de réformer les détenus, il est évident que les meilleurs moyens d'administration des prisons seront les moyens les plus efficaces de réforme ; et, si l'on vient à reconnaître que la grâce a cette influence réformatrice, elle devra être un des meilleurs moyens à employer, dût-on très souvent faire usage de cette exception. » *Ibid.* p. 111.

¹⁶⁵² « La trop grande facilité avec laquelle se font aujourd'hui encore les propositions de grâce est un abus contre lequel on ne saurait prendre trop de précautions. Il provient, en grande partie, selon moi, de ce que les directeurs des prisons, les commissions de surveillance et les chefs administratifs ignorant presque toujours les circonstances du fait qui a donné lieu à la condamnation se préoccupent uniquement du repentir manifesté et de la bonne conduite actuelle du condamné. Il en serait autrement si le parquet du lieu de la condamnation était tenu d'adresser au directeur de la prison non un simple extrait de condamnation mais un exposé succinct des circonstances du fait puni des motifs qui ont déterminé l'indulgence ou la sévérité des juges et de la conduite tenue par le coupable avant ou depuis sa condamnation. » *Ibid.*, note 2, p. 120-121.

février 1818 pour vouloir en bouleverser les dispositions. Ses réformes visent donc davantage à compléter qu'à modifier radicalement les dispositions de l'ordonnance.

Avant de développer ses propositions, Bonneville de Marsangy prend cependant le temps de critiquer celles de Aylies et Alauzet. À Aylies qui propose de réglementer davantage la grâce, il rétorque que « le droit de grâce est un pouvoir extra-légal que rien ne doit enchaîner d'une façon absolue »¹⁶⁵³. S'il rappelle que « des règles ont été établies pour le cours ordinaire des choses », il s'oppose en revanche à ce qu'une « règle inflexible » vienne limiter la grâce et son « influence régénératrice », créant au contraire le désespoir parmi les détenus et, par conséquent, l'endurcissement de ceux-ci¹⁶⁵⁴. L'argumentation de Bonneville de Marsangy est révélatrice de la contradiction permanente dans laquelle se débat la grâce pénitentiaire. Il s'agit de conserver le caractère exceptionnel du droit de grâce tout en faisant un usage régulier : or, l'usage régulier impose une certaine normalisation, ne serait-ce que pour éviter que deux condamnés placés dans une situation similaire reçoivent un traitement différent, ce qui serait une marque d'iniquité d'autant plus dommageable que la grâce doit sans cesse se défendre de l'accusation de favoritisme. Bonneville de Marsangy rappelle donc que, s'il faut certes réglementer en partie le droit de grâce, cela doit se faire en conservant une possibilité de s'affranchir de cette réglementation. Le difficile équilibre entre le caractère nécessairement peu encadré du droit de grâce – Bonneville de Marsangy parle même de « pouvoir extra-légal » – et la nécessité de cette harmonisation se trouve, selon lui, bien assuré par la philosophie de l'ordonnance du 6 février 1818 : il faut se limiter à « l'établissement de règles générales » qui doivent combiner les intérêts de « la morale, de la justice » d'un côté et du « repos public » de l'autre. Or, dans la procédure des grâces collectives, la morale et la justice sont garanties par la condition du repentir constaté, de la bonne conduite et de l'assiduité, tandis que la défense de la société est garantie par la condition du temps d'épreuve égal à la moitié de la peine et par le recueil de l'avis du procureur¹⁶⁵⁵. Si Bonneville de Marsangy défend ainsi le régime des grâces mis en place par l'ordonnance du 6 février 1818 et les circulaires qui l'accompagnent, c'est précisément parce que ce régime admet des exceptions : ainsi, il souligne bien que la condition du temps d'épreuve n'est que

¹⁶⁵³ « Un honorable magistrat, M. le conseiller Aylies, vivement préoccupé de l'usage inconsidéré qui pourrait être fait des grâces, a demandé, pour prévenir tout abus, "que ce droit fût réglé, à l'avance, par des conditions limitatives, dont on ne pût se départir, dans aucun cas et sous aucun prétexte quelconque". Je ne puis partager cet avis : — Le droit de grâce est un pouvoir extra-légal, que rien ne doit enchaîner d'une façon absolue. » *Ibid.*, p. 136.

¹⁶⁵⁴ « Des règles ont été établies pour le cours ordinaire des choses, et les propositions de grâce, contraires à ces règles, sont considérées comme non avenues ; "à moins, ajoute avec raison M. le garde des Sceaux, qu'elles ne soient motivées par des circonstances graves et extraordinaires". Et en effet, ce qui fait principalement l'influence régénératrice de la grâce, c'est, qu'à l'exemple de la miséricorde divine, elle est une voie suprême, toujours ouverte au repentir. — Mettez l'infranchissable barrière d'une règle inflexible entre les condamnés et la grâce, vous créez le désespoir et, après lui, l'impénitence et l'endurcissement ! » *Ibid.*, p. 136-137.

¹⁶⁵⁵ « Tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de la sagesse du monarque, c'est l'établissement de règles générales qui puissent, pour tous les cas ordinaires, permettre l'usage du droit de grâce, sans compromettre les grands intérêts de la morale, de la justice et du repos public. Or, l'intérêt de la morale et de la justice est garanti par la condition capitale du repentir bien constaté, d'une bonne conduite soutenue, et de l'assiduité au travail ; celui du repos public est sauvegardé, d'une part, par la condition généralement imposée à tout impétrant, d'avoir subi au moins la moitié de sa peine ; et de l'autre, par l'avis exigé du procureur du roi, qui a requis l'application de cette peine. » *Ibid.*, p. 137.

« généralement » imposée. Bonneville de Marsangy, fidèle à l'interprétation de l'ordonnance du 6 février 1818 faite par la direction des affaires criminelles et des grâces, considère que le repentir bien constaté, la bonne conduite soutenue, et l'assiduité au travail ne sont qu'une « condition », certes nécessaire, mais non suffisante, de la grâce, laquelle n'est accordée par le ministère de la Justice que si l'avis du parquet et l'examen du dossier le permettent également.

Bonneville de Marsangy critique également le projet de réforme d'Alauzet, qui propose de mettre entre les mains du personnel du ministère de la Justice un examen généralisé de toutes les décisions de justice à l'image de ce qui se fait pour la peine de mort. Pour Bonneville de Marsangy, une telle réforme reviendrait à « faire, de la Chancellerie, une cour centrale d'appel, investie du droit exorbitant de réformer, à son gré, sans contradiction, ni plaidoiries, les décisions souveraines de la justice » : une pareille proposition reviendrait à priver les magistrats et les juridictions de toute autorité et, au final, affaiblirait considérablement la répression¹⁶⁵⁶. Cette objection permet à Bonneville de Marsangy de retourner à Alauzet l'accusation souvent adressée à la grâce pénitentiaire, celle d'atténuer l'effet intimidant des peines. Le point central de la réforme d'Alauzet, cependant, ne porte pas sur la grâce judiciaire, mais sur la grâce pénitentiaire, dont elle détruirait « dans sa source la plus féconde, le principe de discipline et de régénération pénitentiaires »¹⁶⁵⁷. Pour Alauzet, en effet, la grâce pénitentiaire ne se justifie que dans le système actuel, imparfait, et pour lequel elle sert à la discipline intérieure à la prison : mais une réforme pénitentiaire qui conduirait à l'adoption de l'encellulement individuel la rendrait inutile, puisque les détenus n'auraient alors plus d'occasion réelle de mal se conduire. Une telle position s'explique par le fait que pour Alauzet, la prison ne réforme pas le condamné, et que la grâce pénitentiaire ne peut avoir d'autre but que d'assurer le respect du règlement intérieur de l'établissement. Or, pour Bonneville de Marsangy, il n'est pas possible de réduire ainsi la grâce collective à un simple moyen d'assurer la discipline alors que « mille symptômes moraux » témoignent du fait que la grâce contribue réellement à la réforme du délinquant : « la docilité résignée, le travail assidu, la réparation du dommage, la pratique des devoirs religieux, en un mot, une conduite, en tout point, édifiante et exemplaire »¹⁶⁵⁸. Bonneville de Marsangy rejoint un argument déjà développé par Gleize : le fait que la grâce collective serve à renforcer la discipline et l'ordre dans les

¹⁶⁵⁶ « De ce que, par exception, la direction actuelle des grâces peut, avec sagesse et maturité, réviser, sous la haute et personnelle appréciation du souverain, les condamnations capitales, aujourd'hui si rares, il ne s'ensuit pas qu'elle puisse, avec d'égales chances de succès, avec d'égales garanties de discernement, réviser les innombrables condamnations à la détention, annuellement prononcées dans toute l'étendue du royaume. Ce serait, comme l'auteur l'a pressenti lui-même, substituer l'administration des bureaux à la justice des tribunaux ; ce serait faire, de la Chancellerie, une cour centrale d'appel, investie du droit exorbitant de réformer, à son gré, sans contradiction, ni plaidoiries, les décisions souveraines de la justice ; en d'autres termes, ce serait annuler, de fait, l'autorité salutaire des corps de judicature et ébranler, dans sa base essentielle, l'intimidation répressive. » *Ibid.*, p. 140.

¹⁶⁵⁷ *Ibid.*, p. 142.

¹⁶⁵⁸ « Une telle objection n'a de valeur que pour ceux qui ne voient, dans la conduite régulière du condamné, que le côté matériel. Mais, est-ce qu'en dehors de cette soumission physique aux règles disciplinaires, il n'y a pas encore ces mille symptômes moraux, qui attestent la réalité de la réforme, comme la docilité résignée, le travail assidu, la réparation du dommage, la pratique des devoirs religieux, en un mot, une conduite, en tout point, édifiante et exemplaire ? » *Ibid.*, p. 142.

établissements pénitentiaires ne signifie pas que toute réforme morale échoue et que c'est seulement l'hypocrisie qui pousse les détenus à obéir aux règlements intérieurs. Face à Alauzet et, au fond, à Beaumont et Tocqueville qui ont développé l'idée de la réforme « extérieure » en opposition à la réforme intérieure du détenu, Bonneville de Marsangy défend fermement l'idée que la prison peut amender réellement le détenu, y compris sur le plan moral, avec un vocabulaire qui évoque celui des philanthropes de la génération précédente : la conduite « édifiante », la docilité « résigné », les « symptômes moraux » appartiennent à un registre imprégné de philosophie chrétienne habituel sous la plume de La Rochefoucauld-Liancourt et de ses continuateurs.

Cependant, Bonneville de Marsangy ne se contente pas de répondre aux objections par le rappel de bons sentiments philanthropiques qui n'ont plus, à la fin de la monarchie de Juillet, la force qu'il possédaient dans les débuts de la Restauration : ses propositions de réforme de la grâce sont à la fois nombreuses et inventives.

2. Les propositions d'amélioration de l'ordonnance du 6 février 1818

Bonneville de Marsangy entend vouloir garder les « règles générales » de « l'administration actuelle du droit de grâce », dont il a défendu l'équilibre face aux critiques d'Aylyes et d'Alauzet, et ne plaide que « quelques perfectionnements de détail ». Sa réforme, en effet, ne revient pas sur les règles instituées par l'ordonnance du 6 février 1818 et les circulaires, mais leur ajoute des éléments supplémentaires. La liste de ces améliorations est cependant assez fournie puisqu'elle ne compte pas moins de huit propositions d'importance inégale.

Bonneville de Marsangy entend d'abord poser un certain nombre de conditions préalables pour pouvoir bénéficier d'une grâce. Deux conditions, le « paiement des dommages-intérêts dus à la partie lésée » et le « paiement des frais de justice », cherchent à lier la dispense de peine à la réparation du préjudice ou au moins à « des efforts tentés dans ce but ». Pour Bonneville de Marsangy, la réparation du mal est à la fois un « complément indispensable à la peine » et une « sérieuse preuve d'un vrai repentir »¹⁶⁵⁹ : la grâce ne saurait donc être accordée à qui n'a pas au moins fait preuve de bonne volonté pour tenter de réparer le préjudice causé par l'infraction¹⁶⁶⁰. On peut noter que si traditionnellement, la réparation du préjudice n'est pas une condition de la grâce, celle-ci préserve toujours les droits de la partie civile. Une autre condition, « la commutation des peines de détention en taxations pécuniaires » consiste, pour les condamnés solvables, à

¹⁶⁵⁹ *Ibid.*, p. 147.

¹⁶⁶⁰ « En effet, accorder remise ou réduction de peine à un condamné, qui n'a point satisfait ou essayé de satisfaire au dommage civil, c'est agir en dehors des conditions légitimes et rationnelles du droit de grâce ; c'est accorder au repentir apparent la miséricorde qui n'est due qu'au repentir sincère et sérieux ; c'est soustraire à tout ou partie du châtiment celui qui a conservé le bénéfice du crime, ou qui n'a pas réparé le dommage ; et gracier, dans de pareilles circonstances, c'est encourager à des infractions nouvelles ; ou du moins, ce n'est plus faire du droit de grâce un auxiliaire de la justice, un moyen de moralisation pénitentiaire, en un mot, une garantie d'ordre et de sécurité publique. » *Ibid.*, p. 148.

ce qu'aucune réduction de peine ne soit accordée sans être accompagnée d'une commutation de la partie de la peine graciée par une amende équivalente¹⁶⁶¹. Le condamné solvable qui demande la grâce de sa peine de détention ne cherche en effet que sa libération et non une impunité absolue¹⁶⁶². Cette mesure cependant, risquerait peut-être d'avantager les condamnés solvables par rapport aux moins fortunés, bien que Bonneville de Marsangy s'en défende¹⁶⁶³.

Bonneville de Marsangy fait le lien entre la grâce et une forme de clémence déjà permise par certaines dispositions du Code pénal : la possibilité pour les juges de « prononcer, à leur gré, l'amende ou l'emprisonnement, ou même de substituer l'amende à l'emprisonnement »¹⁶⁶⁴. Il ne s'agit donc que d'étendre une pratique vertueuse déjà répandue et qui ne paraît donc pas susceptible d'atténuer l'intimidation répressive des lois pénales. Le condamné solvable pourrait aussi se voir imposer comme condition à la grâce d'apporter une « aumône expiatoire » à la caisse des pauvres du lieu du délit, ce qui permettrait au criminel riche de voir sa mauvaise conduite moralement rachetée par cette bonne action¹⁶⁶⁵. Le plaidoyer de Bonneville de Marsangy en faveur de la réforme de la grâce retrouve de nouveau les accents charitables et chrétiens des philanthropes.

Une dernière condition préalable vise à articuler la grâce collective avec les mesures de discipline internes à la prison. Bonneville de Marsangy propose de dresser pour tous les condamnés arrivés à la moitié de leur peine un tableau de ceux qui se sont fait remarquer par leur repentir, leur bonne conduite ou leur assiduité au travail. Il faudrait être porté sur ce tableau avant de pouvoir être proposé pour une grâce ou une libération préparatoire, ce qui montre, d'ailleurs, la complémentarité des deux institutions¹⁶⁶⁶. De

¹⁶⁶¹ « Je voudrais qu'en général, aucune grâce ne fut accordée à des condamnés solvables, pour peine de détention, qu'à la charge d'une commutation, soit en peine d'amende, au profit du trésor public, soit en aumône, au profit du bureau de bienfaisance du lieu de l'infraction. Cette proposition sortant des rails battus de la pratique habituelle, je supplie qu'on me permette de bien expliquer ma pensée ; ensuite on jugera. » *Ibid.*, p. 161.

¹⁶⁶² « Je dis que ne pas imposer au riche, qu'on gracie de la peine d'incarcération, au moins une simple amende, comme reconnaissance de son méfait, comme acte d'hommage à la loi violée, enfin comme preuve matérielle de la réalité de son repentir, c'est aller *ultra petita* ; c'est méconnaître gratuitement les principes les plus élémentaires de la justice répressive. » *Ibid.*, p. 163.

¹⁶⁶³ « Loin de réclamer un privilège pour la richesse, je demande, au contraire, une garantie de plus contre elle. Je me garde bien de dire qu'il faille soustraire les riches à l'incarcération, moyennant le paiement d'une amende ; je dis seulement ceci : la grâce, de même que la justice, doit être indistinctement accessible aux condamnés riches, comme aux condamnés pauvres. [...] Cette grâce *pure et simple*, je voudrais, qu'à lui, riche, à raison même de sa richesse, et au lieu et place de l'incarcération dont on le relève, on imposât une peine quelconque d'amende. Je le voudrais par la raison, je le répète, que l'offre volontaire de cette amende est toujours implicitement renfermée dans la supplique en grâce d'un condamné solvable... » *Ibid.*, p. 163-164.

¹⁶⁶⁴ « Aujourd'hui, nos lois pénales ne confèrent-elles pas aux juges, soit dans certain cas prévus, soit en cas de circonstances atténuantes, le droit absolu de prononcer, à leur gré, l'amende ou l'emprisonnement, ou même de substituer l'amende à l'emprisonnement ?... Chaque jour, ne les voyez-vous pas user, selon l'occurrence, de ce droit gracieux de commutation, qui n'est autre, après tout, qu'un impôt levé sur les riches criminels, au profit du trésor public ? » *Ibid.*, p. 164-165.

¹⁶⁶⁵ « Croyez que ce pieux appel à la conscience du condamné solvable serait rarement stérile : il est, dans le cœur de l'homme, des fibres de générosité et de justice innées, qu'on ne s'applique pas assez à faire vibrer [...] Pourquoi donc ces hautes pensées de morale religieuse, ne viendraient-elles pas, dans la pratique, sanctifier en quelque sorte l'exercice légitime du droit de grâce ? » *Ibid.*, p. 166-167.

¹⁶⁶⁶ « Je voudrai que, dans chaque maison d'expiation, le directeur arrêât, tous les trois mois, la liste des condamnés (ayant subi la moitié de leur peine) qui se seraient faits remarquer par leur repentir, leur bonne conduite et leur assiduité au travail. Ce tableau des amendés [...] resterait exposé dans le lieu le plus fréquenté de la prison. Nul ne pourrait être proposé sur la liste des grâces, s'il n'était inscrit sur le tableau des amendés [...] Dans toutes les prisons en commun, les amendés seraient nécessairement séparés des autres condamnés. Dans toutes, ils auraient le bénéfice d'un régime moral et matériel plus doux. La tenue permanente de ce tableau serait, pour les condamnés, restés sensibles à l'honneur, un puissant stimulant au bien ; elle rendrait plus faciles et plus

plus, les amendés seraient séparés des autres détenus et soumis à un régime de détention meilleure. Ce faisant, Bonneville de Marsangy propose une réorganisation interne de la prison en fonction d'un système de récompense dont la plus haute serait la remise de peine : c'est, on le sait, ainsi que la grâce pénitentiaire a été conçue à l'origine, mais c'est ce système que les prisons de l'Intérieur n'ont jamais réussi à mettre en place, à la différence des bagnes portuaires.

À l'appui de sa proposition, Bonneville de Marsangy donne plusieurs exemples pris en Suisse¹⁶⁶⁷, en Belgique et surtout en France dans les bagnes portuaires¹⁶⁶⁸. Il ne semble pas connaître le règlement du 25 novembre 1835 qui a précisément prévu un système complet de gratifications avec la grâce comme récompense suprême¹⁶⁶⁹, mais il montre qu'il a parfaitement conscience du fait que c'est au bagne que l'usage de la grâce pénitentiaire est le plus proche du modèle proposé par La Rochefoucauld-Liancourt. Bonneville de Marsangy suggère également que les propositions de grâces soient trimestrielles comme le sont les tableaux des amendés. Il emploie les mêmes arguments que Peigné pour justifier la régularité de la mesure, en particulier par rapport aux courtes peines¹⁶⁷⁰. Cependant, Peigné n'est pas cité par Bonneville de Marsangy qui va chercher un modèle étranger, en l'espèce la Belgique, qui prévoit des propositions de grâces en janvier, mai et septembre¹⁶⁷¹.

Deux propositions de réforme des dispositions encadrant la grâce collective portent sur deux questions souvent évoquées : celle de l'annonce officielle des grâces, en proposant « la publication, dans les prisons, des grâces obtenues ou révoquées »¹⁶⁷², et surtout la question de la récidive. L'objet de la réforme pénitentiaire est, en effet, de lutter contre la récidive. Pourtant, il ne serait donc être question d'exclure totalement les récidivistes du bénéfice des grâces collectives, car si le droit de grâce peut « s'imposer à

régulières les propositions de grâce : enfin elle servirait de base à la mesure des libérations préparatoires dont nous parlerons plus tard. » *Ibid.*, p. 145-146.

¹⁶⁶⁷ « À Genève on a été plus loin. La loi divise les détenus en quatre catégories. Un quartier spécial est affecté aux détenus améliorés. Ces derniers sont soumis à un régime moins sévère. C'est dans ce seul quartier que peuvent être choisis les condamnés qui, par leur bonne conduite, ont droit à une diminution de peine. » *Ibid.*, note 1 p. 144.

¹⁶⁶⁸ « On pratique en ce moment au bagne de Brest une mesure semblable à celle que nous proposons. Il y existe une salle appelée salle d'épreuve. Quand, pendant plusieurs années, la conduite d'un condamné a été irréprochable, il est admis dans cette salle, où il est dispensé des travaux les plus rudes, où il trouve un petit matelas sur son lit de camp, un peu de viande le dimanche, etc. ; c'est là aussi que la clémence royale vient choisir ceux qu'elle doit rendre à la liberté. » *Ibid.*, note 4 p. 145.

¹⁶⁶⁹ Règlement sur la marche à suivre pour les propositions de grâce en faveur des condamnés aux travaux forcés du 21 novembre 1835, AN, 20030558/17 (G18). Voir supra, chapitre 3.

¹⁶⁷⁰ « Si nous voulons que l'influence de la grâce concoure efficacement à la réformation des détenus, il faut, avons-nous dit, que sans cesse le condamné puisse entrevoir cette consolante perspective, comme une récompense toujours offerte à son repentir. Or, en vertu des règlements existants, les propositions officielles de grâce ne pouvant être faites par les commissions de surveillance et par les préfets qu'une seule fois par année, il en résulte que, le jour des propositions passé, l'influence de la grâce perd une grande partie de son efficacité disciplinaire, — il en résulte que tous les condamnés non proposés, dont la peine doit expirer, pendant l'intervalle d'une proposition à l'autre, sont déçus de tout espoir d'atténuation ; — il en résulte enfin que les condamnés à courte peine, ceux, par conséquent, qui sont le moins coupables, sont en quelque sorte privés du bénéfice de la grâce. » A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire*, op. cit., p. 170.

¹⁶⁷¹ *Ibid.*, p. 171.

¹⁶⁷² « Il est vivement à regretter que nos règlements n'aient pas également prescrit cette proclamation des arrêtés de grâce, dans l'intérieur des prisons. Ce serait là une excellente mesure. Aussi a-t-elle été parfois pratiquée d'office et toujours avec succès par le zèle éclairé de quelques membres du ministère public. — J'ai vu plusieurs de ces magistrats se transporter, de leur personne, à la prison, et là, faire donner lecture de la grâce royale, en présence de tous les condamnés réunis ; puis, faire suivre cette lecture d'une touchante et paternelle allocution. » *Ibid.*, p. 176-177.

lui-même des règles », il ne peut, en raison de sa nature même, « être enchaîné par aucune prescription inflexible et absolue »¹⁶⁷³. Bonneville de Marsangy propose cependant de rendre la grâce plus difficile pour les récidivistes en demandant qu'ils aient subis les deux tiers de leur peine, et non la moitié, avant d'être admis sur les listes de propositions de grâce.

C'est incontestablement la proposition concernant la révocabilité de la grâce qui est la plus innovante. Bonneville de Marsangy suggère en effet « que les grâces, par réduction ou commutation de peines, devraient être révocables »¹⁶⁷⁴. Cette proposition pose immédiatement une question de principe : il n'est en effet pas d'usage d'annuler une mesure de clémence une fois qu'elle a été accordée par le chef de l'État même si la raison pour laquelle la grâce a été accordée disparaît¹⁶⁷⁵. Cependant, comme le révélera la pratique ultérieure, le caractère irrévocable des mesures de grâce n'est pas absolu. S'il semble assuré, en effet, qu'en aucun cas « la révocation ne peut intervenir ad nutum, sur un simple acte discrétionnaire du chef de l'État », rien n'interdit que cette révocation puisse intervenir comme une sanction « prise contre un condamné pour le punir d'une faute »¹⁶⁷⁶. Il est possible d'assortir la mesure de grâce d'une condition explicite concernant la conduite ultérieure du condamné, et de préciser que la mesure sera rapportée si la condition cesse d'être remplie.

C'est sans aucun doute à une condition de ce type que pense Bonneville de Marsangy lorsqu'il propose que les grâces accordées aux détenus deviennent révocables. Il prend en effet appui sur le droit des contrats pour argumenter en faveur de la révocabilité de la mesure de grâce¹⁶⁷⁷. Si le repentir, qui est non seulement le motif mais également la « condition » de la grâce accordée au détenu, est démenti par une mauvaise conduite ultérieure, il devient légitime de révoquer cette grâce à l'image du contrat dont « l'essence » est d'être révocable par « l'inexécution ou le défaut de la condition résolutoire sous laquelle il a été fait »¹⁶⁷⁸. L'argumentation de Bonneville de Marsangy est surprenante, car ni la grâce, ni la peine ne résultent d'un contrat. Le condamné ne peut pas plus refuser sa grâce que son châtement : or, s'il est un élément qui est de « l'essence » du contrat consensuel, c'est bien le libre consentement des parties. L'analogie peu convaincante entre

¹⁶⁷³ *Ibid.*, p. 178-179.

¹⁶⁷⁴ *Ibid.*, p. 172.

¹⁶⁷⁵ À l'occasion d'un échange de correspondance entre l'Intérieur et la Justice à propos de femmes détenues à qui une grâce avait été promise si elles acceptaient de contracter mariage en Nouvelle-Calédonie, la direction des affaires criminelles et des grâces est conduite à réaffirmer ce principe : « Les remises de peine accordées par décrets doit être considérées comme irrévocables. » Note de la direction des affaires criminelles et des grâces du 11 septembre 1886, AN, BB18 6440.

¹⁶⁷⁶ J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, *op. cit.*, p. 64

¹⁶⁷⁷ « Dans cet ordre d'idées, la grâce est, si j'ose m'exprimer ainsi, une sorte de contrat innomé *do ut facias*, entre le prince et le coupable. "Je te fais grâce, mais, à cette condition, que ton repentir soit sincère et durable !" » A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire*, *op. cit.*, p. 172.

¹⁶⁷⁸ « Or on sait qu'il est de l'essence de tout contrat d'être révocable par l'inexécution ou le défaut de la condition résolutoire sous laquelle il a été fait. Il tombe donc sous le sens que si ce repentir, qu'on croyait sincère et durable, qui, à ce titre, a été le motif et la condition de la grâce, n'était qu'une apparence hypocrite ; s'il a été audacieusement démenti par la mauvaise conduite ultérieure du coupable, ou par un méfait nouveau, le roi n'ait alors le droit de révoquer cette grâce qui, par le fait, lui aura été surprise, et de rendre ce coupable, si indigne de miséricorde, à toute la sévérité de sa première peine. » *Ibid.*, p. 173.

la grâce et le contrat a surtout pour objectif de montrer que le repentir sincère du condamné doit être pris comme une « condition » de la mesure de clémence, justifiant ainsi que, si la condition n'est plus remplie, la grâce soit caduque. Bonneville de Marsangy propose donc que la condition soit exposée dans une règle générale qui vaudrait, dès lors, pour toutes les grâces :

*Toute réduction ou commutation de peine sera révocable au gré du roi, si le condamné a cessé de se bien conduire dans la prison. Cette disposition n'est point applicable aux commutations de peine capitale.*¹⁶⁷⁹

Un point important à relever est que cette disposition ne s'appliquerait qu'aux « commutations ou réductions de peine », mais pas aux grâces qui entraînent la remise de la totalité du reste de la peine à effectuer. Dans cette proposition en effet, et selon un vocabulaire qui tend à se préciser, la « réduction » de peine doit s'entendre comme une grâce qui n'entraîne pas la libération immédiate du détenu. L'objectif poursuivi est en effet celui de la moralisation progressive du prisonnier et du maintien de la discipline dans la prison : cette nouvelle mesure ajoute, à l'intérêt de la récompense, la crainte de perdre un avantage déjà acquis¹⁶⁸⁰. Bonneville de Marsangy a parfaitement conscience de l'importance de ces mesures partielles, commutations et réductions de peine, dont l'usage ne cesse de progresser à son époque.

Bonneville de Marsangy, par cette proposition, montre également que, bien qu'il la réfute, il est sensible à la critique qui porte sur l'hypocrisie possible de la bonne conduite des détenus. Le caractère révocable de la grâce permet répondre à cette objection en s'assurant sur le long terme de la sincérité du repentir : les autorités de la prison pourraient juger directement et par elles-mêmes du caractère constant de la bonne conduite du détenu déjà récompensé, et ainsi corriger une récompense qui aurait été accordée de manière prématurée.

Par ailleurs, bien qu'il ne le précise pas à ce stade de sa démonstration, si Bonneville de Marsangy ne propose pas que les grâces qui entraînent la libération du détenu soient rendues révocables, c'est parce qu'il a en tête le nouveau dispositif de la « libération préparatoire » qui est exposé dans la section suivant de son traité. On comprend en revanche à quel point l'introduction de la libération préparatoire est liée, dans l'esprit de Bonneville de Marsangy, à la réforme de la grâce collective qu'il préconise en parallèle : si toutes ses propositions sont adoptées, la sincérité du repentir qui a entraîné la mesure de

¹⁶⁷⁹ *Ibid.*, p. 173.

¹⁶⁸⁰ « La grâce accordée sous la sévère restriction de cette condition révocatoire deviendrait un excellent moyen de discipline intérieure des prisons ; car, à l'influence miséricordieuse qui aurait dû toucher le cœur du condamné gracié, elle ajouterait une autre influence, non moins efficace : celle de l'intimidation qui le maintiendrait dans ses habitudes de travail et de soumission exemplaire, et qui, au besoin, l'arrêterait dès qu'une pensée mauvaise viendrait ébranler ses bonnes dispositions. » *Ibid.*, p. 173-174.

clémence pourra être mise à l'épreuve tant à l'intérieur de la prison par la grâce révocable que lors de la remise en liberté grâce à la libération préparatoire.

C'est donc la proposition concernant ce nouveau dispositif, et à son articulation avec la réforme de la grâce collective, qu'il convient de détailler à présent.

B. L'introduction de la libération préparatoire

La libération préparatoire est, parmi les différentes propositions de réforme avancées par Bonneville de Marsangy dans le *Traité des institutions complémentaires au régime pénitentiaire*, celle qui est promise au plus grand avenir : alors que sa réforme de la grâce collective ne sera jamais mise en œuvre, la libération préparatoire entre en 1885, sous le nom de libération conditionnelle, dans le droit français. Dans l'esprit de Bonneville de Marsangy, la libération préparatoire vient compléter la grâce collective, au même titre qu'une autre proposition qu'il développe dans un chapitre suivant, la détention supplémentaire des condamnés non corrigés. Les propositions qui concernent la grâce collective pénitentiaire et la libération préparatoire pour les détenus amendés, tout comme celles qui portent sur la détention supplémentaire pour les condamnés non corrigés, montrent bien que pour Bonneville de Marsangy la fonction d'amendement est centrale et qu'elle justifie de modifier la peine en cours d'exécution tant pour la raccourcir que pour la rallonger. Bien que magistrat, Bonneville de Marsangy estime donc que, si on s'entoure de garanties suffisantes, il est légitime de modifier une décision de justice en fonction de l'effet de la peine sur le condamné. L'idée de la libération préparatoire est avancée par Bonneville de Marsangy dans un cadre global de réflexion sur le régime pénitentiaire et en totale cohérence avec la grâce collective, d'une part, et la détention supplémentaire de l'autre.

Toutefois, si on comprend que la détention supplémentaire, dont la possibilité n'existe pas en droit, doit être introduite par une réforme, quel besoin d'ajouter la libération préparatoire à la grâce collective qui assure déjà le rôle de réduction de la durée de la peine ? Bonneville de Marsangy répond à cette question dans le livre 4 du *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire*. Les raisons invoquées pour promouvoir la nouvelle institution (1) laissent cependant place à un questionnement sur les raisons implicites qui poussent Bonneville de Marsangy à promouvoir l'usage de la libération préparatoire aux côtés de la grâce collective (2).

1. Les justifications avancées par Bonneville de Marsangy pour une nouvelle institution

Bonneville de Marsangy donne, dans le *Traité des institutions complémentaires au régime pénitentiaire*, une définition de la libération préparatoire :

J'entends par la mise en libération préparatoire : « Le droit, qui serait conféré par la loi à l'administration, sur l'avis de l'autorité judiciaire, de mettre en liberté provisoire, après un temps suffisant d'expiation et moyennant certaines conditions, le condamné complètement amendé, sauf à la réintégrer dans la prison, à la moindre plainte fondée. »¹⁶⁸¹

La libération préparatoire poursuit donc exactement le même objectif que la grâce collective : inciter, par la perspective d'une récompense, le détenu à s'amender. Dans le discours qu'il prononce lors de la rentrée solennelle du tribunal de Reims le 3 novembre 1846, Bonneville de Marsangy insiste sur les points communs entre la grâce et le nouveau dispositif : il qualifie la libération préparatoire de « moyen terme entre la grâce absolue et l'intégrale exécution de la peine »¹⁶⁸². Destinée, comme la grâce pénitentiaire, à assurer la « régénération des coupables », la libération préparatoire est « après le bienfait exceptionnel de la grâce royale [...] un merveilleux appât rémunérateur à faire briller aux yeux de tous les condamnés repentis »¹⁶⁸³. Comme pour la grâce, l'aspect utilitariste de la clémence est ainsi mis en avant.

Il reste à indiquer pourquoi un nouveau dispositif est nécessaire pour remplir une fonction déjà assurée par la grâce collective. L'argument avancé par Bonneville de Marsangy tient à l'amélioration du régime de détention attendue avec l'aboutissement de la réforme pénitentiaire si longtemps discutée sous la monarchie de Juillet. Si l'effet bénéfique de l'encellulement individuel est aussi effectif qu'on l'espère, le nombre de détenus amendés augmentera mécaniquement. Se pose alors la question de récompenser ces condamnés repentis : l'alternative présentée par Bonneville de Marsangy est soit d'augmenter d'autant le recours à la grâce, et faire ainsi de celle-ci « un moyen habituel d'administration des prisons », soit de créer un « autre mode quelconque de récompenser l'amendement des condamnés »¹⁶⁸⁴.

Dans cette alternative, il faut le noter, aucun des deux termes n'est présenté comme impossible, mais Bonneville de Marsangy entend montrer pourquoi il est préférable d'écarter le recours élargi à la grâce collective et de créer un nouveau dispositif « auxiliaire » à celle-ci. La première raison tient au caractère exceptionnel de la grâce. Si le nombre de détenus amendés augmente réellement de manière importante, demande Marsangy, « tous ces condamnés ne pouvant être admis au bienfait *exceptionnel* de la grâce

¹⁶⁸¹ *Ibid.*, p. 202.

¹⁶⁸² A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *Des libérations préparatoires. Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée du tribunal civil de Reims le 3 novembre 1846*, *op. cit.*, p. 4.

¹⁶⁸³ *Ibid.*, p. 9.

¹⁶⁸⁴ « La libération préparatoire est aujourd'hui, plus que jamais, un auxiliaire indispensable du droit de grâce. En effet, si le régime cellulaire a l'efficacité qu'on s'accorde à lui attribuer, le nombre des détenus amendés devra s'accroître considérablement : d'où la conséquence, qu'il faudra ou augmenter proportionnellement le nombre des grâces et faire ainsi du droit de grâce un moyen habituel d'administration des prisons, ou imaginer un autre mode quelconque de récompenser l'amendement des condamnés. » A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire*, *op. cit.*, note 1, p. 202.

royale, faudra-t-il néanmoins laisser leur amendement sans récompense ? »¹⁶⁸⁵. Cependant, il est surprenant de voir Bonneville de Marsangy considérer le caractère exceptionnel de la grâce comme un obstacle à son extension, alors qu'il n'a pas hésité pas à déclarer en réponse à Tocqueville que « si la grâce ne peut être qu'un moyen exceptionnel, je veux néanmoins qu'on puisse l'étendre suivant les nécessités de la régénération et le succès constaté de son emploi » et cela même si on doit « très souvent faire usage de cette exception »¹⁶⁸⁶.

Malgré cette contradiction, la libération préparatoire doit permettre, selon Bonneville de Marsangy, d'étendre l'usage de la clémence au-delà du cercle des bénéficiaires habituels des grâces collectives :

*Nous avons admis que la libération résultant du droit de grâce ne doit être qu'une faveur exceptionnelle, réservée, soit aux condamnés envers qui la répression aura été aveugle ou excessive, soit à ceux des condamnés amendés que leur conduite exemplaire aura signalés, entre tous, à la miséricorde royale. Là, comme en matière de salut, il devra y avoir beaucoup d'appelés, peu d'élus. On conçoit donc que la perspective de la grâce, quels qu'en soient d'ailleurs les bons effets, ne puisse seule suffire pour exciter au repentir toute cette masse vulgaire de condamnés, plus ou moins amendés, qui, bien qu'appelée à concourir pour le bienfait de la grâce, ne doit point être admise à en profiter ; il faut, pour elle, un mobile moins incertain et plus général d'excitation à l'amendement*¹⁶⁸⁷.

Dans ce passage, Bonneville de Marsangy esquisse, en quelque sorte, un système de récompense à deux vitesses. Pour les condamnés véritablement amendés, et pour eux seulement, la « libération » peut intervenir par la voie de la « miséricorde royale » : mais la grâce, comme le salut avec lequel elle partage une origine quasiment divine, ne peut être réservée qu'à un petit nombre d'élus. La nature humaine, plutôt portée vers l'intérêt que vers la sainteté, doit conduire à ce que pour beaucoup de détenus, il faille trouver un autre mobile d'excitation à l'amendement que la grâce.

Or, argumente Bonneville de Marsangy, cette extension de la clémence est justement rendue possible par le caractère conditionnel de la mesure de libération. La grande nouveauté de la libération préparatoire, en effet, est qu'étant conditionnelle, elle est non seulement, comme la grâce collective, une récompense qui donne aux détenus un intérêt à s'amender, mais elle devient également un moyen d'épreuve. Jusqu'à la fin de la peine, en effet, la liberté n'est pas totalement acquise : si le repentir du condamné s'avère ne pas avoir été sincère, il est possible de le réincarcérer. Il n'y aura donc pas de risque

¹⁶⁸⁵ « Ce n'est pas tout ; supposons un grand nombre de ces coupables, amendés par la silencieuse leçon du régime cellulaire, tous ces condamnés ne pouvant être admis au bienfait *exceptionnel* de la grâce royale, faudra-t-il néanmoins laisser leur amendement sans récompense ? faudra-t-il, inutilement pour eux, onéreusement pour l'État, garder dans nos prisons [...] ces malades guéris, ces coupables entièrement régénérés ? » *Ibid.*, p. VIII.

¹⁶⁸⁶ *Ibid.*, p. 111.

¹⁶⁸⁷ *Ibid.*, p. 201-202.

pour la société à étendre le bénéfice de la clémence au-delà des seuls détenus dont l'amendement est absolument certain, puisque, en cas d'erreur, celle-ci peut être réparée.

Cependant, vu l'intérêt de la conditionnalité de la mesure de mise en liberté, les mesures de grâce collective ne pourraient-elles pas elles-mêmes devenir conditionnelles et constituer, elles aussi, un moyen d'épreuve ? Bonneville de Marsangy exclut fermement cette hypothèse :

*La grâce ne peut être un moyen d'épreuve puisque, d'une part, elle implique la certitude absolue de l'amendement, et que de l'autre, étant irrévocable, elle brise complètement les liens du condamné et lui assure une liberté définitive. — Il en est tout autrement de la libération préparatoire, qui n'est, par sa nature même, qu'un moyen d'éprouver les repentirs apparents et les réformes probables. La grâce ne pourra donc jamais suppléer au système des libérations préparatoires, lequel au contraire complète heureusement le système des grâces.*¹⁶⁸⁸

Ce qui rend ce raisonnement difficile à comprendre, c'est que Bonneville de Marsangy affirme comme une évidence que la grâce est « irrévocable » alors qu'il a proposé dans le même ouvrage que les commutations ou réductions de peine deviennent « révocables au gré du roi »¹⁶⁸⁹. Sans doute, la proposition de la page 173 ne concerne-t-elle que les commutations et réductions de peine, tandis que l'hypothèse envisagée aux pages 201 et 202 concernent explicitement les « libérations résultant du droit de grâce », soit la remise du reste de la peine. Cependant, il n'est pas d'usage d'établir de distinction sur la nature du droit de grâce selon le type de mesure, car la grâce est un tout défini par son objet qui comprend autant les atténuations totales que partielles de la peine¹⁶⁹⁰. Ce qui est admis pour un type de grâce devrait donc l'être pour un autre : autrement dit, si on estime qu'une commutation ou une réduction de peine peut être révocable, cela implique que l'on reconnaisse que la remise du reste peut l'être également. Soit il est de l'essence et de la nature du droit de grâce de ne pas être révocable, et alors cela va pour tout type de grâce, soit, si un type de grâce est révocable, alors, au moins potentiellement, il faut reconnaître qu'elles le sont toutes.

Le raisonnement de Bonneville de Marsangy aurait été beaucoup plus convaincant si celui-ci s'était appuyé sur la notion d'opportunité, en considérant qu'une grâce révocable convient bien aux commutations et réductions de peine, mais mal aux libérations de détenu. Bonneville de Marsangy, cependant, n'utilise pas cet argument et ne donne même aucune explication à cette apparente contradiction dans ses raisonnements. Il en résulte qu'une lecture des seules pages consacrées à la libération préparatoire peut laisser penser qu'il considère, par nature et par principe, toute mesure de grâce comme irrévocable, alors

¹⁶⁸⁸ *Ibid.*, p. 201-202.

¹⁶⁸⁹ *Ibid.*, p. 173.

¹⁶⁹⁰ « Le droit de grâce peut être défini par son objet : "La dispense d'exécution totale ou partielle, ou l'atténuation par voie de commutation, des peines". » J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, op. cit., 1959, p. 103.

même que les pages précédentes de son ouvrage montrent que ce n'est pas le cas. Ce biais de lecture a, dans les années suivantes, un effet considérable, car il consolide l'idée qu'une grâce ne n'est jamais révocable.

Au total, Bonneville de Marsangy avance deux arguments pour justifier le fait de recourir à la libération préparatoire : le caractère exceptionnel et irrévocable du droit de grâce. Pourtant, dans le même ouvrage, il a défendu l'idée d'utiliser la grâce de manière aussi fréquente que nécessaire et plaidé pour la rendre révocable. Les justifications avancées par Bonneville de Marsangy paraissent donc, à première vue, insuffisantes, et laissent penser qu'il existe également, en parallèle, des raisons implicites sur lesquelles il faut s'interroger.

2. Les raisons implicites de Bonneville de Marsangy

Il faut tout d'abord remarquer que la contradiction apparente des arguments avancés par Bonneville de Marsangy pour défendre l'introduction de la libération préparatoire n'a pas été relevée par les défenseurs de la libération conditionnelle qui s'en sont inspirés pour défendre la loi de 1885. Pour un lecteur du XIX^e siècle, considérer tour à tour la grâce comme révocable ou irrévocable suivant les contextes ne semble pas choquant. Cela peut s'expliquer par le fait que, dès qu'il s'agit de la grâce, la frontière entre ce qui est juridiquement impossible et ce qui ne se pratique pas est floue¹⁶⁹¹. Si Bonneville de Marsangy peut, alternativement, soutenir ou réfuter la possibilité d'accorder des grâces conditionnelles, c'est peut-être parce qu'implicitement il se situe sur l'un ou l'autre terrain. On peut supposer que le caractère irrévocable d'une grâce est avant tout une affaire de symbole : revenir sur une mesure de grâce, c'est, semble-t-il, demander au pouvoir souverain de renier aujourd'hui ce qu'il a décidé hier¹⁶⁹². La commutation et la réduction de peine est une mesure moins visible qu'une libération, et le mauvais effet que la révocation d'une grâce peut créer dans l'opinion publique est moins étendu lorsque l'effet de la révocation ne franchit pas les murs de la prison : en revanche, la réincarcération d'un détenu préalablement gracié peut laisser sur la population une impression fâcheuse en donnant le sentiment que le souverain se déjoue. Même si on considère qu'il est juridiquement possible de rendre révocable une libération anticipée par voie de grâce, il est symboliquement préférable de s'interdire de la faire et peut-être même préférable de s'interdire de seulement l'envisager. Ceci pourrait expliquer pourquoi Bonneville de Marsangy propose qu'une grâce qui ne conduise pas à la remise en liberté soit révocable,

¹⁶⁹¹ Le cas de la grâce collective impersonnelle est l'exemple paradigmatique de cet état de fait.

¹⁶⁹² Dans une note interne de la direction des affaires criminelles et des grâces, un fonctionnaire note qu'il y a « quelque chose de rabaissant à gracier un individu pour lui retirer ultérieurement, bien que cela soit de sa faute, une faveur dont à un moment donné il a paru réellement digne ». Note interne de la direction des affaires criminelles et des grâces du 11 mars 1907, AN, BB²⁴ 1137, dossier n° 10079 S 1909.

mais refuse de discuter de la possibilité qu'une libération anticipée par voie de grâce puisse être révocable.

Pour les mêmes raisons, s'il est juridiquement possible au chef de l'État d'accorder le nombre de grâces qu'il désire, il est sans doute préférable, pour des raisons symboliques, de ne pas en faire un usage visiblement trop étendu : le caractère sacré de ce droit souverain risque de se dévaloriser s'il se banalise dans l'opinion publique. Accorder des mesures de libération de détenus par le biais d'un autre dispositif que la grâce, c'est permettre de multiplier celles-ci sans exposer inutilement le souverain¹⁶⁹³.

Même s'il ne l'explicite pas, Bonneville de Marsangy semble opérer un tri entre les différentes mesures de grâces. Pour les grâces dont l'effet demeure caché aux yeux du public, un usage régulier de grâces révocables est envisageable. En revanche, pour les grâces qui aboutissent à une libération anticipée, seule des grâces exceptionnelles et irrévocables sont envisageables : pour cette catégorie de détenus, l'usage de la libération conditionnelle s'impose donc. La libération d'un détenu à la suite d'une grâce doit demeurer une mesure rare et réservée aux quelques détenus dont l'amendement ne fait pas de doute. La masse ordinaire des détenus récompensés par une libération anticipée, quant à elle, verra la réalité de son repentir mis à l'épreuve grâce à la libération préparatoire.

Une autre raison implicite pour l'établissement d'une nouvelle institution judicieusement nommée « libération préparatoire » est qu'elle permet d'insister sur la problématique de la réinsertion du libéré. Cette préoccupation n'est certes pas absente de la grâce collective mais, d'après Bonneville de Marsangy, depuis la mise en place de l'ordonnance du 6 février 1818, la réinsertion du libéré gracié n'a pas fait l'objet de l'attention qui aurait été nécessaire¹⁶⁹⁴. Proposer une nouvelle appellation utilisant le terme de « préparatoire » permet à Bonneville de Marsangy de souligner l'importance de cette question, et ainsi de favoriser la mise en œuvre de moyens tels que le patronage. Bonneville de Marsangy propose en effet que le libéré soit placé sous la « caution morale » soit de sa famille, soit d'une personne honorable, soit d'une société de patronage, lesquelles se chargeront « d'assurer au libéré, pendant le temps de sa libération préparatoire, des moyens de subsistance ou de travail »¹⁶⁹⁵. Le libéré n'aura par ailleurs pas le droit de quitter

¹⁶⁹³ Critiquer un usage trop généreux de la grâce, c'est, semble-t-il, critiquer le roi lui-même. Si c'est la libération préparatoire qui est en cause, on ne paraît critiquer que ses ministres.

¹⁶⁹⁴ « Nous avons vu en effet qu'au nombre des renseignements demandés aux procureurs du roi se trouve celui-ci : Quels sont les moyens d'existence du condamné ? Cette vérification préalable des moyens de subsistance du condamné est de la plus haute importance. Avant de le gracier, il faut s'être assuré qu'à sa rentrée dans la société, il trouvera des moyens certains de travail et de subsistance. Autrement, la misère le ramènerait forcément aux dangereuses excitations qui ont causé son premier délit. C'est à cette cause principale qu'il faut attribuer le grand nombre de condamnés graciés qui reparaissent devant les tribunaux en état de récidive. En présence de ces rechutes déplorables, on se prend à douter de la clairvoyance qui a présidé à l'octroi de la grâce, quand il ne faudrait accuser que l'imprévoyance de ceux qui ont sollicité la clémence royale en faveur d'un condamné, sans avoir préalablement pourvu à ses moyens de subsistance. Or, s'il y a déjà imprudence à libérer à l'expiration naturelle de la peine un condamné, sans lui garantir l'appui d'une espèce de patronage, cette imprudence est sans excuse, alors que, devant le terme du châtimement, la grâce fait rentrer un condamné au sein de la société. Dans ce dernier cas la grâce n'est plus pour le condamné qu'une faveur funeste. Mieux eut valu pour lui la simple mesure de mise en liberté préparatoire dont nous exposerons bientôt le système. » A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire*, op. cit., note 1, p. 121-122.

¹⁶⁹⁵ *Ibid.*, p. 220.

sans autorisation sa commune de résidence et sa conduite devra être exemplaire durant le temps qui lui reste de peine à accomplir. Dans l'esprit de Bonneville de Marsangy, la période de libération préparatoire est donc véritablement une forme intermédiaire entre la liberté totale et la détention, et que l'on peut rapprocher d'ailleurs du placement des jeunes détenus hors de la prison envisagée par la circulaire du comte d'Argout du 3 décembre 1832¹⁶⁹⁶ et que Bonneville de Marsangy cite comme une de ses sources d'inspiration dans son discours de 1847¹⁶⁹⁷.

Bonneville de Marsangy insiste que le fait que la conditionnalité de la mesure apporte une dimension supplémentaire par rapport à la grâce : la libération conditionnelle n'est pas qu'une récompense, mais aussi un moyen d'épreuve pour tester la solidité de son amendement¹⁶⁹⁸. Or, pour introduire une dimension inédite, il est préférable de créer une institution originale qui permettra à chacun d'identifier immédiatement la spécificité du nouveau dispositif plutôt que de proposer de réformer un dispositif déjà existant. Bonneville de Marsangy semble avoir bien compris que, lorsque la grâce assume une fonction nouvelle, il n'est pas toujours facile au public d'identifier clairement celle-ci. L'ordonnance du 6 février 1818 a introduit la fonction pénitentiaire de la grâce dans le droit français, mais ce n'est que progressivement que la conscience de la spécificité des grâces collectives a émergée. Bonneville de Marsangy a manifestement réfléchi à l'intérêt qu'il y a à proposer des dispositifs qui paraissent originaux, comme le démontrent les quelques pages qu'il consacre dans le *Traité*, juste avant la présentation de la libération préparatoire, à la notion de nouveauté¹⁶⁹⁹.

Enfin, il existe peut-être une dernière raison implicite à l'introduction de la libération conditionnelle. Bonneville est un défenseur déterminé de la grâce collective, mais s'il doit la défendre ainsi, c'est précisément parce qu'elle est largement critiquée, et donc fragilisée, depuis les débuts des années 1830. Avancer l'idée d'une nouvelle institution est une stratégie pour tenter d'échapper aux critiques qui se sont concentrées sur la grâce. En introduisant la notion de libération préparatoire, Bonneville de Marsangy propose un système qui permet de développer la logique de la grâce pénitentiaire tout en effaçant, au moins en apparence, certains de ses aspects les plus décriés.

¹⁶⁹⁶ Sur la circulaire du comte d'Argout et sur son lien avec la libération conditionnelle, voir le chapitre 6, p. 496 et s.

¹⁶⁹⁷ A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *Des libérations préparatoires. Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée du tribunal civil de Reims le 3 novembre 1846*, op. cit., p. 21.

¹⁶⁹⁸ « Cette liberté, essentiellement provisoire, est bien plus une expérience de précaution, une épreuve faite dans l'intérêt de la sécurité publique, qu'une mesure de miséricorde stipulée en faveur des condamnés ; et la preuve, c'est que la réincarcération immédiate pourra être ordonnée au premier écart du libéré stagiaire. Elle n'est pas plus une grâce, que le renvoi provisoire des recrues dans leur pays n'est une libération définitive du service militaire. » A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire*, op. cit., p. 221.

¹⁶⁹⁹ « Nous vivons à une époque d'examen et de rénovation de tout ce qui touche à la répression et au système pénitentiaire. Chacun convient que l'état présent des choses est loin de satisfaire aux légitimes exigences de la sécurité publique ou de la morale. Si la vérité n'est pas dans ce qui existe aujourd'hui, c'est en dehors de nos usages et de nos pratiques actuels qu'il convient de la chercher. Ne nous effrayons donc pas des idées nouvelles ; accordons-leur, au contraire, nos préférences ou, du moins, notre attention ; puisque ce n'est que dans le domaine inexploré des choses nouvelles, que nous devons espérer trouver le remède aux imperfections et aux erreurs, dont nous subissons les conséquences. » *Ibid.* p. 199.

Toutes les raisons implicites exposées dans ce paragraphe ne sont, il faut le reconnaître, que des hypothèses : du moins ces hypothèses permettent-elles d'expliquer l'apparente contradiction des raisonnements d'un auteur connu, par ailleurs, pour la rigueur de sa pensée juridique. Si cette stratégie était consciente chez Bonneville de Marsangy, elle a remarquablement fonctionné. Ses propositions auraient-elles rencontré un aussi grand écho si Bonneville de Marsangy s'était contenté de recommander que la grâce collective devienne conditionnelle ? On peut raisonnablement en douter.

Un autre point qui peut laisser penser que Bonneville de Marsangy agit en stratégie dans sa manière d'introduire l'idée de la libération préparatoire est la manière dont il aborde une difficulté qu'en tant que magistrat du parquet il ne peut ignorer : le problème politique posé par le fait de transférer vers une autorité administrative une prérogative, la clémence, qui est jusque-là demeurée entre les mains du chef de l'État. Cette question est d'autant plus complexe qu'elle se double d'une querelle de compétence entre la direction des affaires criminelles et des grâces et l'administration pénitentiaire : qui, du pouvoir administratif ou de l'autorité judiciaire représentée par le ministère de la Justice, peut modifier la peine en cours d'exécution ? Bonneville de Marsangy, ici, apparaît très mesuré : se demandant si la libération préparatoire doit intervenir « avec le concours » ou seulement « sur l'avis » de l'autorité judiciaire¹⁷⁰⁰, il conclut, après avoir pesé le pour et le contre, à un simple « avis » des magistrats et à une décision laissée à l'administration pénitentiaire qui, « seule, en effet, est en position d'apprécier le degré d'amendement du condamné, et l'espoir plus ou moins fondé qu'on a de le rendre à l'honnêteté par l'usage de cette demi-liberté »¹⁷⁰¹. En utilisant cette expression de « demi-liberté » qui semble presque anticiper celle de « semi-liberté », Bonneville de Marsangy laisse entendre que la libération préparatoire ne modifie pas la peine à proprement parler, comme le fait la grâce qui en interrompt l'exécution, mais en change seulement les modalités d'exécution. Cet argument, qui n'est qu'esquissé dans le *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire*, est abondamment repris par les défenseurs de la libération conditionnelle lors du débat parlementaire sur l'introduction de la libération conditionnelle en France.

§2. L'effacement de la grâce et l'avènement de la libération « préparatoire » ou « provisoire »

La proposition de Bonneville de Marsangy dans le *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire* est d'étendre le champ de la clémence jusque-là accordée aux détenus par la seule voie des grâces collectives grâce à une nouvelle institution, la libération préparatoire : telles qu'elles sont présentées par cet auteur, les

¹⁷⁰⁰ *Ibid.*, p. 222.

¹⁷⁰¹ *Ibid.*, p. 223.

deux institutions sont complémentaires. Pourtant, dans les années qui suivent, la libération préparatoire n'est plus considérée comme un prolongement de la grâce collective, mais plutôt comme une institution entièrement nouvelle, comme si l'idée de récompenser l'amendement du détenu par une remise de sa peine était une totale innovation et non la thématique centrale d'une ordonnance en vigueur depuis 1818.

Cette substitution s'opère de manière graduelle et l'effacement de la grâce doit beaucoup, sans doute, à une période, celle du reflux du débat pénitentiaire sous le Second Empire, durant laquelle le détail des argumentations échangées sous la monarchie de Juillet semble tomber dans l'oubli (A). Après cette période, la grâce collective demeure dans l'ombre de la libération préparatoire même lors du retour du questionnement sur la réforme pénitentiaire dans les débuts de la Troisième République (B).

A. Le reflux du débat pénitentiaire sous le Second Empire et l'oubli de la grâce

Un an après la publication du traité de Bonneville de Marsangy, l'histoire politique s'emballa avec la rapide succession des régimes républicains et impériaux. Cette période, celle du reflux du débat sur la réforme pénitentiaire ouvert sous la monarchie de Juillet, a pour effet de tarir la réflexion sur la grâce collective (1) et de favoriser le remplacement de la grâce par la libération préparatoire comme élément central de la réflexion sur l'amendement du détenu (2).

1. Une réflexion amoindrie sur l'intérêt de la grâce collective

Les raisons du reflux du débat pénitentiaire sont multiples. Tout d'abord, la succession des événements et des affrontements occupe le devant de la scène politique et ne laisse guère de place à la réflexion sur la question pénitentiaire. Des barricades sont dressées en février et juin 1848 et, dans une moindre mesure, en réaction au coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte en décembre 1851 : après les affrontements vient la répression politique dont l'actualité occupe davantage les esprits que la question de l'amendement des délinquants de droit commun. Lors de sa brève existence, la seconde République a le temps de laisser une réalisation pénitentiaire importante, la loi sur les jeunes délinquants du 3 août 1850 : mais ensuite le nouveau régime impérial connaît une phase autoritaire qui le détourne des préoccupations humanitaires. Ce tournant se marque par la circulaire du ministre de l'Intérieur du 17 mars 1853¹⁷⁰² qui enterre la mise en application de la loi sur l'encellulement individuel, et surtout par la loi sur la transportation

¹⁷⁰² Circulaire du 17 août 1853, disponible sur Criminocorpus [En ligne], <https://criminocorpus.org/fr/ref/25/17040> (consulté le 13 septembre 2023).

du 30 mai 1854¹⁷⁰³. À l'idée d'un système pénitentiaire élaboré en vue de régénérer les condamnés semble se substituer celle d'une peine éliminatoire destinée à écarter le danger social représenté par les délinquants.

Cependant, même si le débat sur ce sujet recule, le gouvernement mène toujours une politique pénitentiaire. Les années du Second Empire sont celles durant lesquelles l'administration pénitentiaire se structure et se renforce au ministère de l'Intérieur. La pratique pénitentiaire s'inscrit dans la continuité des périodes précédentes, tandis que Napoléon III fait un usage très politique des grâces collectives, que ce soit pour marquer un événement dynastique ou pour appuyer sa politique algérienne¹⁷⁰⁴. Le nombre des grâces collectives ne cesse d'augmenter¹⁷⁰⁵, mais cet usage de la grâce collective ne s'accompagne plus, comme c'était le cas sous la monarchie de Juillet, d'une réflexion concernant son rôle pénitentiaire. Les analyses qui la concernent à cette époque se concentrent davantage sur des questions de classification juridique. C'est en effet à cette période que les expressions « grâces générales » et « grâces collectives », nées dans la pratique sous la monarchie de Juillet, commencent à être employées par la doctrine. Or, qui dit grâce « générale » ou « collective » suppose par là même qu'il existe une grâce « individuelle » qui pourrait s'en différencier : les juristes tentent donc d'établir des classifications qui sont rendues d'autant plus difficiles que l'arrêt de la Cour de cassation du 30 janvier 1862 vient appuyer, contrairement à ce que la pratique de la Chancellerie pourrait laisser croire, la légalité de la grâce comme mesure générale non nominative¹⁷⁰⁶. Au-delà de leurs contenus, parfois divergents, ces tentatives de classification des grâces ont comme point commun de ne pas chercher à s'interroger sur le bien-fondé pénitentiaire de l'emploi des grâces collectives, mais uniquement de chercher à les différencier : les auteurs qui écrivent sur ce sujet ne prennent donc pas position dans le débat sur le rôle de la grâce dans le système pénitentiaire.

La critique des grâces collectives n'a pas pour autant disparu. Édouard Desprez, dans un ouvrage paru en 1868, remet en cause l'usage solennel qui est fait des grâces collectives par l'empereur Napoléon III pour marquer des événements familiaux, en ne voyant « ni raison, ni justice à ce que sous prétexte d'une fête, d'un mariage ou d'un anniversaire, on puisse réformer des jugements ou des arrêts devenus définitifs »¹⁷⁰⁷. Deprez a la particularité de ne pas croire du tout dans l'utilité de la peine de détention derrière les murs d'une prison, qu'il propose d'abolir pour la remplacer par la déportation

¹⁷⁰³ Loi sur l'exécution de la peine des travaux forcés, 30 mai 1854, Bull. lois, 11^e série, t. III, n° 178, p. 1439.

¹⁷⁰⁴ Voir supra, chapitre 3.

¹⁷⁰⁵ L'augmentation moyenne du nombre des grâces collectives est de 2,5 % sur la période qui s'étend de 1837 à 1885. Voir supra, chapitre 4.

¹⁷⁰⁶ Pour un exposé détaillé de l'usage de l'expression « grâces collectives » pour désigner les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818, voir supra, chapitre 3.

¹⁷⁰⁷ « Il n'y a ni raison, ni justice à ce que sous prétexte d'une fête, d'un mariage ou d'un anniversaire, on puisse réformer des jugements ou des arrêts devenus définitifs par l'épuisement de tous les recours réguliers, et sur lesquels la justice elle-même s'est ôtée le droit de revenir. La plupart de ceux qui ont écrit sur le régime pénitentiaire blâment l'usage qu'on fait des grâces ; ils disent que c'est un élément de plus ajouté à la corruption des prisons, et que l'espérance de la grâce fait plus d'hypocrites et de faux convertis qu'elle ne récompense de détenus sincères. » E. DESPREZ, *De l'abolition de l'emprisonnement*, E. Dentu, 1868, p. 47.

dans des établissements agricoles. Il considère donc que la détention ne peut pas amender le coupable, mais seulement favoriser son « hypocrisie » : quant à la grâce, l'usage qui en est fait conduit à ne récompenser le détenu que de manière indue lors d'occasions inappropriées.

Si l'ouvrage d'Édouard Desprez est la preuve que la critique de la grâce collective n'a pas totalement disparu sous le Second Empire, celle-ci n'en reste pas moins plus rare qu'à la période précédente. Le débat sur l'amendement se déplace en effet progressivement vers la question de la libération préparatoire. Cette dernière vient progressivement supplanter l'usage pénitentiaire de la grâce dans la réflexion sur l'amendement du détenu.

2. La libération préparatoire plutôt que la grâce pour l'amendement du détenu

Le déplacement de la réflexion vers la libération préparatoire apparaît clairement chez un défenseur de l'amendement, Ferrus, qui écrit au tout début des années 1850. Ferrus est médecin et se situe dans cette lignée de penseurs qui tendent à considérer la délinquance comme une maladie sociale et les criminels comme des patients à traiter¹⁷⁰⁸. Son idée est de différencier les modalités de la détention suivant le profil des condamnés, c'est-à-dire leurs aptitudes physiques, intellectuelles et morales. Une telle modulation des conditions de détention en fonction de la personnalité du détenu suppose de donner aux autorités de la prison, c'est-à-dire aux fonctionnaires dépendants du ministère de l'Intérieur, une très grande latitude dans le choix des modalités de l'exécution de la peine. Ferrus veut limiter le rôle de la condamnation à la détermination du quantum de la peine, tout en laissant aux autorités de la prison le choix de la forme que va prendre l'enfermement, en vertu du principe selon lequel « la loi qui frappe ne peut qu'imparfaitement connaître et est impuissante à réformer »¹⁷⁰⁹.

Ferrus croit donc possible la réforme morale du détenu par des conditions de détention individuellement adaptées à sa personnalité. Dans ce processus, la clémence, qui est déjà en partie entre les mains du directeur de la prison parmi les mesures administratives qu'il peut prendre, doit se trouver renforcée par la libération préparatoire :

Nous avons dit que le prétoire de justice est aujourd'hui le tribunal administratif du directeur. Celui-ci inflige les punitions disciplinaires pour délits intérieurs, ou distribue les récompenses pour bonne conduite. Mais les facultés qu'on lui concède outrepassent encore ces limites. Il peut modifier la peine légale, au moyen de certaines immunités accordées dans la prison ; ou, mieux encore, en provoquant le droit de grâce. A notre point de vue, cette double

¹⁷⁰⁸ M. RENNEVILLE, « La médecine du crime dans la première moitié du XIX^e siècle », in : L. MUCCHIELLI (dir.), *Histoire de la criminologie française*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 29-53.

¹⁷⁰⁹ G.-M.-A. FERRUS, *De la Réforme pénitentiaire en Angleterre et en France, travail faisant suite à l'ouvrage : « Des Prisonniers, de l'emprisonnement et des prisons »*, Paris, G. Baillière, 1853, p. 21.

*faculté loin de constituer un abus, est une disposition équitable, et nous voyons avec la plus vive satisfaction M. le Garde des Sceaux agréer la libération provisoire proposée par M. Bonneville dans un livre que nous avons lu avec soin et cité avec éloge. En effet, nous n'hésitons point à croire que de telles mesures peuvent appartenir au ressort administratif.*¹⁷¹⁰

Si ce passage n'aborde la question de la grâce que très rapidement et de manière en quelque sorte incidente, il permet de mettre en avant deux points importants. Le premier est l'impact, dès cette époque, de la proposition de Bonneville de Marsangy concernant la libération préparatoire également dénommée « libération provisoire »¹⁷¹¹ et qui est clairement comprise par Ferrus comme étant un prolongement de la grâce pénitentiaire. Le second point permet de souligner un aspect de la libération préparatoire que Bonneville de Marsangy n'a abordé que rapidement : la libération préparatoire pourrait renforcer le rôle de l'administration pénitentiaire. L'expression employée par Ferrus, qui affirme que le directeur de la prison a le pouvoir de « provoquer » les grâces, est ambiguë : en réalité, celui-ci ne peut que proposer les détenus pour une grâce, et certainement pas les accorder. Mais en insistant, ici, sur les prérogatives que l'administration pénitentiaire possède déjà dans la procédure des grâces collectives, Ferrus entend montrer que la libération préparatoire pourrait parachever ce rôle, sous-entendu en le renforçant. Au final, Ferrus appelle, comme parachèvement d'un système pénitentiaire réformé, à l'adoption de la libération préparatoire assimilée à « une sorte de stage de travail et de discipline » qui préparerait le « reclassement dans la société » des condamnés¹⁷¹². Ferrus retrouve, dans cette formule, les deux points essentiels mis en avant par Bonneville de Marsangy concernant l'intérêt de la libération préparatoire : elle ne doit pas être une totale liberté, mais une forme de continuation de l'exécution de la peine de détention sous une autre forme – « un stage de travail et de discipline » – et elle a pour objectif principal la réinsertion sociale. S'il ne prend pas le temps de s'attarder sur les détails de cette réforme, Ferrus montre le succès de l'idée de libération préparatoire auprès de ceux qui défendent la possibilité de l'amendement par la détention.

Le glissement de la grâce vers la libération préparatoire est alimenté par Bonneville de Marsangy lui-même. Dans un nouvel ouvrage, publié une première fois en 1855¹⁷¹³ et complété une dizaine d'années après par une deuxième partie¹⁷¹⁴, Bonneville de Marsangy

¹⁷¹⁰ G.-M.-A. FERRUS, *Des Prisonniers, de l'emprisonnement et des prisons*, Paris, G. Baillière, 1850, p. XIII.

¹⁷¹¹ Les auteurs de cette époque utilisent indifféremment les adjectifs « préparatoires » ou « provisoire » avant que ne s'impose l'expression « libération conditionnelle » : cependant tous renvoient à la proposition formulée par Bonneville de Marsangy en 1846 et 1847, de la même manière que « la grâce », lorsqu'elle apparaît sous le plume de ces auteurs, désigne toujours la grâce collective à fonction pénitentiaire.

¹⁷¹² « Le second point, d'une portée autrement vaste, et qui s'élève en quelque sorte à la hauteur d'un système, serait d'admettre pour les détenus amendés une libération préparatoire, sorte de stage de travail et de discipline qui, en éprouvant leur régénération, commencerait leur réhabilitation morale et préparerait leur reclassement dans la société. » *Ibid.*, p. 374.

¹⁷¹³ A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *De l'amélioration de la loi criminelle en vue d'une justice plus prompte, plus efficace, plus généreuse et plus moralisante*, Paris, Cotillon, 1855, vol. 1.

¹⁷¹⁴ A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *De l'amélioration de la loi criminelle en vue d'une justice plus prompte : plus efficace, plus généreuse et plus moralisante*, Paris, Cotillon, 1864, vol. 2.

revient sur sa proposition de 1847. Il est particulièrement significatif que les propositions de réforme de la grâce collective pénitentiaire, pourtant essentielles dans le *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire* de 1847, n'y soient plus évoquées. En revanche, l'argumentation en faveur de la libération préparatoire s'enrichit des développements qui sont intervenus depuis 1847, en particulier l'introduction d'une forme de libération conditionnelle des jeunes détenus par la loi du 5 août 1850¹⁷¹⁵ et d'un système équivalent pour les forçats transportés dans la loi du 30 mai 1854¹⁷¹⁶. Bonneville de Marsangy s'attarde également sur les exemples étrangers, et en particulier le système des *Tickets of leave* qui se développe alors en Angleterre et en Irlande. Ainsi, l'instauration de la liberté préparatoire est désormais présentée comme la généralisation d'une disposition qui existe déjà pour les mineurs et les forçats transportés et qui est expérimentée à l'étranger, et non plus comme le prolongement de la grâce collective. Le lien avec la grâce n'est certes pas totalement nié, par exemple lorsque Bonneville de Marsangy établit un parallèle entre l'examen des futures mesures de libération préparatoire et l'instruction des grâces¹⁷¹⁷. Pour autant, et contrairement à la présentation faite dans le *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire* de 1847, la grâce collective est désormais repoussée hors du champ d'action de la visée réformatrice. Cette mise à l'écart discrète de la grâce dans le nouvel ouvrage de Bonneville de Marsangy est l'illustration d'un mouvement général d'effacement progressif.

Dans le camp opposé, celui qui ne croit pas à la réforme morale du prisonnier, la libération préparatoire a également tendance à concentrer sur elle les critiques qui étaient auparavant adressées à la grâce collective. Séverin Aylies, dont les propositions sur la réforme de la grâce formulées sous la monarchie de Juillet avaient été critiquées par Bonneville de Marsangy répond à son contradicteur dans un article publié dans la *Revue des deux mondes* en 1865. Dans cet article, Aylies critique la libération préparatoire dans des termes qui reprennent intégralement les critiques qu'il adressait autrefois à la grâce en se montrant toujours aussi sceptique sur la possibilité de l'amendement du condamné¹⁷¹⁸. La critique de l'amendement en prison et le thème de l'hypocrisie des détenus¹⁷¹⁹, largement

¹⁷¹⁵ Loi sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus, 13 juin, 3 juillet et 5 août 1850, Bull. lois, 10^e série, t. VI, n° 301, p. 249.

¹⁷¹⁶ Loi sur l'exécution de la peine de travaux forcés, 30 mai 1854, Bull. lois, 11^e série, t. III, n° 178, p. 1439.

¹⁷¹⁷ « Si l'administration n'a pas la certitude de l'amendement, elle refusera la libération préparatoire, voilà tout. Mais cette certitude, comment l'aura-t-elle ? Absolument par les mêmes procédés dont elle use pour l'octroi des grâces ; absolument sous les mêmes conditions posées par le décret du 1^{er} juin 1854. Or, comment pourrait-on sérieusement soutenir que ce qui est possible au point de vue de la grâce ne l'est pas au point de vue de la libération préparatoire, et que ce qui se pratique à la Guyane, vis-à-vis des forçats, ne soit pas réalisable en France vis-à-vis des condamnés à la réclusion et à l'emprisonnement ? » A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *De l'amélioration de la loi criminelle en vue d'une justice plus prompte*, op. cit., vol 2, p. 48-49.

¹⁷¹⁸ « Par quelque côté que l'on envisage la question de la liberté préparatoire, on arrive donc à reconnaître que, du moins dans le système de détention en commun, rien n'est plus incertain et plus problématique, même dans les données les plus favorables, que l'amendement moral des condamnés. Or, il est aisé de voir que, sans l'amendement moral, la liberté préparatoire, loin d'être un moyen de bon ordre et de sécurité, devient un danger d'autant plus grand que la perversité du condamné se serait ainsi retrempée et aigrie dans l'impatience d'une longue hypocrisie et d'une contrainte odieuse. » S. AYLIES, *La question pénitentiaire en 1865. La peine de mort. La liberté préparatoire des condamnés*, Paris, Imprimerie de J. Claye, 1865, p. 25.

¹⁷¹⁹ « Voici en effet que l'on offre à des condamnés la perspective d'une libération anticipée avec pécule à leur sortie : il va de soi que cette prime, comme on l'appelle, ne peut que leur plaire beaucoup et les attirer fortement. Néanmoins l'idée de leur amendement moral s'est-elle offerte en ce moment à leur esprit, ou l'a-t-elle seulement effleuré ? Aucunement. Cette idée en effet ne peut être elle-même, et le système le suppose, que la conséquence d'une réforme accomplie, ou tout au moins d'un commencement de

développés par Aylies, servent à contester la libération préparatoire comme ils servaient à critiquer les grâces vingt ans auparavant. Les termes du débat sont exactement les mêmes, seul le nom du dispositif a changé.

Sur cette condamnation sans appel que se clôt la réflexion sur la grâce sous le Second Empire. Le changement de régime après l'abdication de Napoléon III en 1870 ouvre cependant la voie à un retour du débat pénitentiaire.

B. La grâce collective dans l'ombre de la libération préparatoire devant la commission d'Haussonville au début de la Troisième République

Le retour du débat pénitentiaire après la chute du Second Empire se manifeste avec la mise en place de la commission parlementaire d'enquête sur le régime des établissements pénitentiaires réunie à l'initiative du vicomte d'Haussonville. Après la mise en place de la commission parlementaire, le 1^{er} mars 1872, une commission de quinze membres se réunit. Très vite, face à l'ampleur de la tâche, il est décidé d'élargir le nombre de membres de la commission à des non-parlementaires choisis pour leur renom. La commission s'ouvre alors à des intervenants prestigieux tel que Lucas, Demetz, mais aussi Bonneville de Marsangy et Aylies. Siègent également à la commission le directeur des affaires criminelles et des grâces, le directeur de l'administration pénitentiaire au ministère de l'Intérieur, le sous-directeur des Colonies du ministère de la Marine en charge de la transportation et un membre du bureau des prisons de la préfecture de police de Paris.

L'œuvre de la commission d'Haussonville, qui se réunit pendant plus de deux ans¹⁷²⁰, est considérable. Elle est directement à l'origine de la loi cellulaire de 1875, et elle formule des propositions importantes concernant la question des jeunes détenus. Enfin, quelques années après la fin des travaux de la commission, trois de ses membres éminents, d'Haussonville, Bérenger et Lucas, sont à l'origine de la création de la Société générale des prisons. C'est par un discours de Charles Lucas que s'ouvre, le 7 juin 1877, la réunion inaugurale de cette société, lointaine héritière de la Société royale de 1819. La Société générale des prisons édite dès 1877 le *Bulletin de la Société générale des prisons* qui prend ensuite le nom de *Revue pénitentiaire* et joue un rôle majeur dans le débat pénitentiaire.

Durant son existence, la commission d'Haussonville publie en huit volumes l'ensemble des comptes rendus de ses séances, des questionnaires qu'elle a adressés aux cours d'appel et à la Cour de cassation, et des rapports rédigés par trois de ses membres : le vicomte d'Haussonville, René Bérenger et Felix Voisin. On peut donc dire, par la qualité

réforme. Si donc les condamnés optent alors, et le plus souvent sans hésiter, pour ce qu'on appelle la bonne conduite, ce sera tout simplement sous l'impulsion d'un calcul d'utilité propre et directe très avidement saisi, surtout par les plus intelligents et les plus énergiques. » S. AYLIES, *La question pénitentiaire en 1865. La peine de mort. La liberté préparatoire des condamnés*, op. cit., p. 23.

¹⁷²⁰ Entre le printemps 1872 et le mois de juillet 1874.

de ses membres et l'étendue de ses travaux, que le débat public sur la question pénitentiaire se trouve en quelque sorte concentré, à cette époque, dans les débats de cette commission.

La commission balaie, au cours de ses travaux, l'ensemble des questions qui concernent la réforme pénitentiaire. La question cellulaire retrouve la place centrale dans le débat qui avait été la sienne sous la monarchie de Juillet, mais de nombreux autres sujets retiennent l'attention de la commission. Elle s'intéresse à la libération du détenu et fait le constat de nombreuses carences, que ce soit le rôle des commissions de surveillance, le patronage ou la surveillance de haute police¹⁷²¹. De manière logique, la commission relance également la réflexion sur la grâce collective et la libération préparatoire.

Dans la lignée des évolutions constatées sous le Second Empire, la libération préparatoire ou, comme on l'appelle parfois également, « provisoire », n'apparaît plus comme le prolongement de la grâce pénitentiaire, mais plutôt comme sa remplaçante. C'est en ce sens que s'expriment la plupart des différents intervenants durant les débats devant la commission (1). Seuls certains magistrats des cours d'appel et de la Cour de cassation, dans leurs réponses à un questionnaire, semblent résister à cette évolution (2). Dans son rapport final, cependant, le vicomte d'Haussonville ne tient guère compte de leurs objections et conclut lui aussi en faveur de la libération préparatoire (3).

1. La substitution de la libération préparatoire à la grâce dans les travaux de la commission

Question centrale, comme toujours, du débat pénitentiaire, les interrogations sur les possibilités de l'amendement du condamné en détention prennent place dans l'esprit des membres de la commission d'Haussonville comme un préalable à toute prise de position sur l'encellulement individuel, les modalités de la réinsertion du libéré ou encore, ce qui nous intéresse plus directement ici, le choix de la grâce ou de la libération conditionnelle pour récompenser l'amendement. Cette réflexion sur l'amendement par la prison prend place, en 1872, au moment où se réunit la commission, dans un contexte historique particulier marqué par l'insurrection de la Commune : le lien est fait entre la contestation sociale et le danger des classes inférieures. Il ne s'agit plus, comme au temps de la philanthropie de 1819, de considérer chaque détenu comme un individu moralement égaré. La question sociale a depuis pris une place majeure dans la réflexion et une frange entière de la population délinquante est considérée comme une sorte de contre-société, avec une sociabilité qui se développe justement en grande partie grâce à la prison elle-même. Cette population délinquante, désignée, dès cette époque, par l'expression « les classes dangereuses »¹⁷²², met autant en péril l'ordre social que les insurgés de 1871

¹⁷²¹ R. BADINTER, *La Prison républicaine*, Paris, Fayard, 1992, p. 47.

¹⁷²² L'expression est employée par le vicomte d'Haussonville dès les premières pages de son rapport. EP, t. VI, p. 15.

auxquels elle est d'ailleurs explicitement assimilée¹⁷²³. Il s'agit désormais d'opérer un tri parmi les condamnés : une part, formée des plus grands criminels et des récidivistes, est considérée comme irrécupérable et doit donc subir une peine d'élimination sociale, comme la déportation. Seule l'autre part moins corrompue demeure accessible à l'amendement et donc aux dispositifs censés le favoriser.

Globalement, et avec la limite que cela ne peut concerner que la frange de la population délinquante considérée comme encore récupérable, la commission n'est pas hostile à l'idée de l'amendement par la détention, et c'est pourquoi elle se montre favorable aux dispositifs qui peuvent l'encourager. Les débats devant la commission montrent que pour remplir cet objectif, la grâce collective n'est plus vue comme une solution à long terme, mais plutôt comme un pis-aller. Si quelques participants, en effet, appellent de leurs vœux une augmentation du nombre des grâces accordées, la plupart lui préfèrent désormais la libération préparatoire.

Les échanges devant la commission laissent rapidement apparaître cette idée que la libération préparatoire ou provisoire permettrait de corriger, au moins en partie, les défauts des grâces collectives. Au cours de la séance du 28 janvier 1873, une discussion porte sur ce qui est, depuis le 6 février 1818, le point d'achoppement entre les départements de la Justice et de l'Intérieur : la prise en compte de critères non pénitentiaires, tenant au dossier judiciaire du condamné, pour accueillir ou refuser la proposition de l'administration fondée sur la bonne conduite du condamné. Felix Voisin pense que le caractère conditionnel de la mesure de libération « provisoire » permettrait de passer outre aux réticences exprimées par le ministère de la Justice en raison des antécédents du condamné, puisqu'une erreur sur la réalité de l'amendement du condamné pourrait être corrigée par sa réincarcération¹⁷²⁴. Felix Voisin, lui-même magistrat avant son élection à la députation¹⁷²⁵, espère ainsi que la conditionnalité pourrait réduire l'hostilité d'une partie de la magistrature.

Cet état d'esprit de retrouve dans nombre d'interventions. C'est en particulier le cas de deux aumôniers des prisons qui semblent considérer que tous les défauts de la grâce

¹⁷²³ « Tous ceux qui ont étudié l'histoire de la Commune de Paris à un autre point de vue que celui d'une curiosité superficielle, ont été frappés du rôle considérable que l'élément récidiviste a joué dans ces luttes sanglantes. Les libérés de nos prisons sont entrés dans les rangs des soldats de la commune dans une proportion considérable qu'il serait intéressant de déterminer exactement quand tous les documents judiciaires seront réunis. » G.-P.-O. d' HAUSSONVILLE, *Les établissements pénitentiaires en France et aux colonies*, Paris, Michel-Lévy frères, 1875, p. 6.

¹⁷²⁴ « M. le Président (Mettetal) désire ajouter quelques mots sur les grâces. Il pense, et M. l'abbé Faure partage son opinion, que les grâces ne sont pas accordées en assez grand nombre. On s'en rapporte toujours à l'opinion des magistrats qui, en présence d'un dossier formidable, émettent un avis défavorable. L'administration pénitentiaire n'a presque pas d'action.

M. Loyson. Pour accorder une grâce à un prisonnier, il faut tenir compte et de ses antécédents et de sa conduite pendant la détention ; sur ce second point, les procureurs généraux prennent toujours l'avis des directeurs de prison.

M. de Lamarque. Quand l'Administration fait des propositions de grâce, la Justice trouve généralement qu'elle en fait trop.

M. le Président. La Justice ne considère en effet que le dossier du prisonnier.

M. Félix Voisin ne croit pas que cette appréciation soit tout à fait exacte. Lorsque la Justice se trouve en face d'un dossier contenant la preuve de faits très-graves, elle hésite, et, selon moi, avec raison, avant de conclure à la mise en liberté définitive d'un homme dont les antécédents ne lui inspirent souvent d'ailleurs aucune confiance. Il n'en serait pas de même s'il ne s'agissait que d'une libération provisoire. » EP, t. II, p. 333-334.

¹⁷²⁵ A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français*, Paris, Bourloton, 1889, t. V, p. 546-547.

seraient automatiquement corrigés par la « libération provisoire ». Le 16 et le 19 juillet 1872, l'abbé Crozes, aumônier aux prisons de la Petite Roquette, puis de la Grande Roquette, est entendu par la commission. À la fin de celle-ci, il souhaite ajouter un mot pour critiquer les grâces et appeler à l'adoption de la libération provisoire qui en corrigerait les défauts¹⁷²⁶. D'une manière très similaire, un second aumônier, l'abbé Faivre, interrogé sur la libération provisoire ou préparatoire, la croit capable d'éviter les abus des grâces collectives¹⁷²⁷. Enfin, et ce n'est pas le moindre argument, l'exemple étranger plaide en faveur de la libération provisoire. Un membre de la commission, le président Loyson, avait rédigé un rapport sur les systèmes pénitentiaires en Angleterre, Allemagne, Belgique et Hollande pour une éphémère commission parlementaire de 1869, et il rapporte, dans ces différents pays, trois éléments à ses yeux essentiels des réussites pénitentiaires : « l'isolement, la libération provisoire et le patronage »¹⁷²⁸.

L'exemple étranger sert également à mettre en exergue les défauts des grâces collectives. L'inspecteur principal des prisons en Belgique Stevens, venu déposer devant la commission le 20 décembre 1872, conteste le lien qui peut « exister entre la naissance d'un prince royal, par exemple, et la moralisation des détenus » et considère que « de ce que le peuple est dans la joie, il ne s'ensuit pas qu'il faille lancer sur les citoyens honnêtes un nombre plus ou moins grand de mauvais sujets »¹⁷²⁹. Cette critique n'est pas sans rappeler celle formulée par Deprez quelques années plus tôt, et montre que l'état d'esprit a largement changé depuis la première moitié du XIX^e siècle : alors que l'aspect solennel de la grâce collective était vu autrefois comme un élément concourant à la moralisation du condamné, il est désormais considéré comme une incongruité sans rapport avec l'objet de la clémence. L'adoption définitive du régime républicain, quelques années après la réunion de la commission d'Haussonville, ne pourra que donner plus de poids à cette argumentation.

Il est un second problème posé par la grâce, celui des recommandations. Là encore, c'est l'exemple étranger, et plus particulièrement américain, qui avait déjà servi à la critique des grâces collectives sous la monarchie de Juillet, qui est mis en avant par le biais du rapport de Fernand Desportes sur le congrès pénitentiaire tenu à Cincinnati en octobre 1870. Selon le rapporteur, la pratique des recommandations et de l'intervention politique dans les grâces telles qu'elle ont été observées aux États-Unis conduit le congrès

¹⁷²⁶ « Une dernière question sur laquelle je désirerais appeler l'attention de la Commission est celle des grâces. Je n'admets pas les grâces. L'individu gracié est rarement digne de la faveur qu'on lui accorde, et puis quand on l'a gracié on n'a aucun moyen de le maintenir dans la bonne voie, tandis que par la mise en liberté provisoire on n'a que de bons résultats. » EP, t. I, p. 246.

¹⁷²⁷ « La liberté provisoire sagement pratiquée ne peut avoir que d'heureux résultats [...] La mise en œuvre de la liberté préparatoire rendrait plus rares les Grâces dont on a abusé si aisément. » E.P, t. I, p. 315-316.

¹⁷²⁸ E.P, t. I, p. 104.

¹⁷²⁹ « Je pense également que les grâces ne devraient pas être la conséquence de nos réjouissances publiques. Je ne vois pas la connexion qui peut exister entre la naissance d'un prince royal, par exemple, et la moralisation des détenus. De ce que le peuple est dans la joie, il ne s'ensuit pas qu'il faille lancer sur les citoyens honnêtes nombre plus ou moins grand de mauvais sujets. » EP, t. II, p. 160.

pénitentiaire à recommander de bannir l'usage pénitentiaire de la grâce¹⁷³⁰. Comme sous la monarchie de Juillet, le modèle américain, si important sous la Restauration pour introduire la fonction pénitentiaire de la grâce en France, sert désormais de repoussoir.

Toutes ces interventions vont donc dans le même sens : il ne s'agit pas de renoncer à la clémence comme instrument de rédemption, mais de préférer la libération préparatoire à la grâce pour assurer cette fonction.

2. La résistance des cours d'appel et de la Cour de cassation

La commission a rédigé un questionnaire sur le système pénitentiaire adressé aux cours d'appel et à la Cour de cassation. Celles-ci ont fourni des réponses très complètes : la Cour de cassation, par exemple, a d'abord réuni une commission, puis chargé un conseiller, M. Greffier, de rédiger un rapport ensuite soumis à une approbation solennelle de toutes les chambres réunies¹⁷³¹. Les réponses des cours sont publiées dans les tomes 4 et 5 des travaux de la commission d'enquête parlementaire.

Le questionnaire porte sur de nombreux aspects du système pénitentiaire : régime cellulaire, patronage, rôle des commissions de surveillance, etc. La libération préparatoire n'est pas oubliée : cependant, pour des raisons qui tiennent sans doute à la séparation des pouvoirs, la commission a évité d'interroger directement les cours sur l'opportunité d'une réforme législative. Les deux questions qui évoquent la libération préparatoire sont formulées de manière indirecte. La première porte sur la modification du régime des peines dans l'hypothèse où le système de la « libération préparatoire » serait adopté et la seconde sur les rapports entre libération préparatoire et patronage¹⁷³². Même rédigées de cette manière, ces questions permettent aux cours de se prononcer sur l'opportunité d'introduire la libération préparatoire dans le système pénitentiaire français.

Telle qu'elle s'exprime dans la plupart des réponses publiées dans les tomes 4 et 5 de l'enquête pénitentiaire, l'opinion des cours d'appel apparaît nettement moins favorable à la libération préparatoire que celle qui se dégage des débats devant la commission. La première raison tient, sans aucun doute, à la suspicion de nombre de magistrats à l'égard de la possibilité d'un réel amendement des détenus. Dans sa réponse, la cour d'appel de Dijon convient que la libération anticipée est une mesure favorable au maintien de la

¹⁷³⁰ « La politique exerce une influence tout aussi fâcheuse sur la manière dont les gouvernements usent du droit de grâce. Dans le seul État de New-Jersey, l'établissement d'un comité indépendant a permis de mettre un terme à de scandaleux abus. Ils existent partout ailleurs. Dans le Massachusetts, par exemple, la moyenne des condamnés graciés est de 30 à 40 pour cent ; dans les autres États, elle est de 20 pour cent. Le Congrès s'est prononcé contre ce qu'il considère à juste titre comme un péril et comme une injustice ; et même, poussant les choses à l'extrême, il a demandé qu'à l'avenir on n'usât du droit de grâce que dans le cas où des faits nouveaux, révélés depuis la condamnation, seraient de nature soit à faire disparaître, soit à atténuer la culpabilité du condamné. » EP, t. III, p. 462.

¹⁷³¹ EP, t. V, p. 3.

¹⁷³² « L'action du patronage pourrait-elle être fortifiée par l'adoption ou la mise en vigueur d'un système de liberté préparatoire ? » EP, t. V, p. 652 ; « L'application d'un système de liberté préparatoire rendrait-elle nécessaire la modification du régime des peines, tel qu'il résulte de la législation criminelle et du système suivi pour l'exécution des condamnations ? » EP, t. V, p. 654.

discipline dans les prisons, mais craint que l'introduction de la libération préparatoire ne favorise « l'hypocrisie » ou « l'arbitraire et à la faveur » et ne crée « l'inégalité dans l'expiation au profit des plus pervers » : au final, puisque la prison, à l'heure actuelle, n'améliore pas le prisonnier, la réforme n'aboutirait qu'à « déchaîner plus tôt sur la société des hommes qu'elle séquestrait pour sa sécurité et qui rentreront dans ses rangs plus dangereux encore »¹⁷³³. Si on suit le raisonnement des conseillers de la cour d'appel de Dijon, la réforme consisterait à prendre le risque de mettre toute la société en danger dans le seul but de faciliter la tâche de l'administration pénitentiaire en aidant à la discipline carcérale. Une telle condamnation de principe de la libération préparatoire s'adresse également, à l'évidence, à la grâce collective, et, contrairement à ce qu'espérait le député Voisin, l'introduction de la conditionnalité de la mesure de libération ne semble guère réduire l'hostilité des conseillers de la cour d'appel de Dijon.

Cependant, il existe une seconde raison à la réticence des magistrats, spécifique, cette fois, à la réforme en faveur de la libération préparatoire : alors que la proposition de grâce doit être traitée par les services du ministère de la Justice, la libération préparatoire ne dépendrait que de l'administration pénitentiaire. Interrogées par ailleurs sur ce point, les cours ont nettement indiqué qu'il serait préférable que l'administration des prisons soit rattachée à la Justice¹⁷³⁴. Cependant, en l'absence de cette réforme, les cours d'appel sont largement favorables à ce que le système déjà en place, celui de la grâce collective pénitentiaire, ne soit pas remplacé par le nouveau dispositif de la libération préparatoire car cette dernière, échappant au ministère de la Justice pour se trouver seulement entre les mains des administrateurs des prisons, se trouverait selon elles sujette à tous les abus¹⁷³⁵. Cette prévention à l'égard d'une réforme qui risquerait de donner à l'administration pénitentiaire trop de latitude dans la révision des peines se retrouve chez de nombreuses cours d'appel¹⁷³⁶. Le problème du respect de l'autorité de la chose jugée et de la séparation des pouvoirs est évoqué par la cour d'appel de Dijon¹⁷³⁷ et surtout par la Cour de cassation :

¹⁷³³ « Ce système est favorable au maintien de la discipline dans les prisons, les détenus étant intéressés à se bien conduire pour mériter leur liberté anticipée. Mais l'exemple de l'Angleterre tendrait à prouver que le désir d'obtenir cette faveur encourage la dissimulation au moins autant que l'amélioration réelle des condamnés [...] Aujourd'hui que les détenus sortent généralement plus mauvais de la prison subie en commun, un système de liberté préparatoire ne ferait que déchaîner plus tôt sur la société des hommes qu'elle séquestrait pour sa sécurité et qui rentreront dans ses rangs plus dangereux encore. [...] On peut même se demander, si cette institution doit être accueillie comme complément de la réforme pénitentiaire, si elle n'aurait pas l'inconvénient grave d'ouvrir la porte à l'arbitraire et à la faveur, d'émousser la répression, de la rendre incertaine, de favoriser l'hypocrisie et de créer l'inégalité dans l'expiation au profit des plus pervers, d'alarmer enfin la société sans un avantage évident. » Cour d'appel de Dijon, EP, t. IV, p. 351 et s.

¹⁷³⁴ C'est ce qu'exprime par exemple la cour d'appel d'Angers. « Des considérations sérieuses pourraient faire désirer que la direction générale des prisons dépendît du ministère de la justice. L'exécution des peines n'est pas une œuvre administrative, mais une œuvre judiciaire, et il semblerait logique de confier au ministre qui centralise tous les documents relatifs aux condamnations criminelles, la surveillance générale des lieux où elles sont subies. » Cour d'appel d'Angers, EP, t. IV, p. 5.

¹⁷³⁵ « Sans doute, si la liberté préparatoire était abandonnée au caprice d'un directeur, si elle était accordée sans des garanties sérieuses, elle deviendrait aisément une source d'abus graves, elle dégènerait en un droit de grâce arbitraire et sans contrôle remis aux mains de l'administration. » Cour d'appel d'Angers, EP, t. IV, p. 26.

¹⁷³⁶ « L'omnipotence inévitable de l'Administration en matière aussi grave ne laisse pas que d'inspirer quelques inquiétudes. » Cour d'appel de Chambéry, EP, t. IV, p. 462.

¹⁷³⁷ « Le droit d'accorder [la libération préparatoire] ne saurait être attribué à l'autorité administrative, sous peine de porter atteinte à la chose jugée et au principe de la séparation des pouvoirs. » Cour d'appel de Dijon, EP, t. IV, p. 359.

Votre commission¹⁷³⁸ ne croit pas que la liberté préparatoire accordée, comme en Angleterre, par une simple décision de l'administration des prisons, sans intervention de l'autorité judiciaire et du chef de l'État, puisse être, sous cette forme, appliquée dans notre pays. Une condamnation pénale prononcée avec toutes les solennités et toutes les garanties de la justice, est rendue au nom de la puissance publique et en vertu de la délégation qui en est faite aux magistrats. Il paraît donc impossible qu'elle soit, même en partie, détruite par un acte de simple administration ; la peine ne peut être remise que par le pouvoir au nom duquel elle a été infligée.¹⁷³⁹

Dans l'immense majorité des cas, les cours se prononcent donc pour le maintien du statu quo, c'est-à-dire pour accorder réductions et remises de peine par la grâce collective, à laquelle la libération préparatoire est d'ailleurs assimilée¹⁷⁴⁰. La cour d'appel de Dijon, particulièrement hostile à la libération préparatoire, pense que son adoption ne ferait que généraliser les abus déjà existants dans les grâces collectives¹⁷⁴¹. D'autres cours d'appel estiment que la libération préparatoire n'apporterait rien de plus que ce que les grâces collectives permettent déjà : ainsi, celle de Rennes estime que « le droit de grâce, tel qu'il est appliqué chez nous, suffit à encourager l'amendement des condamnés »¹⁷⁴², tandis que, selon celle de Paris, on n'accorde guère plus de libérations à titre provisoire en Angleterre que l'on n'accorde déjà de grâces en France¹⁷⁴³. L'idée qui se dégage est donc que l'adoption du système de la libération préparatoire serait soit dangereuse, si l'objet était d'étendre les mesures de clémence à un plus grand nombre de condamnés, soit inutile, s'il ne s'agit d'en accorder qu'un nombre équivalent à celui des grâces.

Il existe cependant une différence entre la libération préparatoire et la grâce : son caractère conditionnel. Or, et c'est sur ce point que la réflexion des cours est la plus originale : si rien n'impose de remplacer la grâce, qui existe déjà, par la libération préparatoire, c'est parce que selon les cours d'appel il est parfaitement envisageable d'accorder des grâces révocables. C'est ainsi que la cour d'appel de Dijon n'hésite pas à affirmer que « la concession de la liberté préparatoire ne semble nécessiter aucune modification législative, puisqu'elle peut être accordée par une simple extension du droit

¹⁷³⁸ Il ne s'agit pas ici de la commission d'enquête parlementaire, mais de la commission réunie par la Cour de cassation pour répondre au questionnaire, et à laquelle s'adresse le rapporteur Greffier dans son rapport.

¹⁷³⁹ Cour de cassation, EP, t. V, p. 40.

¹⁷⁴⁰ La libération préparatoire est ainsi qualifiée de « grâce sous condition résolutoire » par la cour d'appel de Dijon et de « sorte de grâce conditionnelle » par la cour d'appel de Chambéry. Cour d'appel de Dijon, EP, t. IV, p. 359 et Cour d'appel de Chambéry, *Ibid.*, p. 461.

¹⁷⁴¹ « Il est vrai que, malgré les vices de notre régime répressif, certains détenus reçoivent la grâce d'une partie de leur peine ; mais il n'en faut pas conclure qu'à plus forte raison l'on pourrait, sans aggravation de péril pour la société, concéder cette grâce sous condition résolutoire en cas d'inconduite. Autre chose est une mesure exceptionnelle et rare comme l'exercice du droit de grâce, tel qu'il est exercé aujourd'hui, autre chose est un système de liberté préparatoire qui généraliserait cette faveur au profit de ceux qui sembleraient l'avoir méritée, et qui sont trop souvent les plus dissimulés et les plus pervers. » Cour d'appel de Dijon, EP, t. VI, p. 358-359.

¹⁷⁴² Cour d'appel de Rennes, EP, t. IV, p. 214.

¹⁷⁴³ Cour d'appel de Paris, EP, t. V, p. 614.

de grâce »¹⁷⁴⁴. La Cour de cassation, quant à elle, propose tout simplement d'adopter le système des grâces conditionnelles et révocables, ce qui aurait à ses yeux l'immense avantage de laisser entre les mains le choix de ces mesures de clémence entre les mains de l'administration du ministère de la Justice¹⁷⁴⁵. La proposition de la Cour de Cassation écarte la question de la conditionnalité de la mesure – possible selon elle tant pour les grâces que pour les libérations préparatoires – et place au cœur du débat entre la grâce collective et la libération conditionnelle la question politique : qui a l'autorité nécessaire pour réformer, en cours d'exécution, une peine prononcée par une juridiction ? Pour la Cour de cassation, seul le chef de l'État, détenteur du pouvoir souverain, peut décider de la modification de l'exécution d'une peine.

C'est la deuxième fois, au XIX^e siècle, que la Cour de cassation émet un avis qui révèle qu'elle ne partage pas certaines des conceptions les plus courantes sur la grâce. L'arrêt de 1862 avait admis la possibilité d'une grâce collective impersonnelle et non nominative. Onze ans plus tard, dans un avis adopté par les chambres réunies, la Cour admet la possibilité d'une grâce conditionnelle qui permette la réincarcération du détenu libéré en cas d'inconduite. Cependant, bien que la légalité de ces deux types de grâces ait été reconnue par la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire, le ministère de la Justice ne modifie pas sa pratique¹⁷⁴⁶.

La proposition de la Cour de cassation concernant les grâces conditionnelles, pas plus, d'ailleurs, que les quatorze autres qu'elle formule dans son rapport, n'est reprise par la commission d'enquête parlementaire à qui elle est adressée. Cette proposition est ignorée par le vicomte d'Haussonville dans son rapport final.

3. Le rapport d'Haussonville, favorable à la libération préparatoire et hostile à la grâce collective

Les travaux de la commission sont conclus par trois rapports rédigés par les membres parmi les plus éminents de la commission. Le rapport rédigé par Bérenger s'attache à la défense de ce qui est considéré comme l'apport principal de la commission : le projet de loi pénitentiaire pour les prisons départementales et la généralisation de l'enfermement cellulaire. Le rapport de Felix Voisin reprend les propositions de la commission en ce qui concerne les jeunes détenus. Le rapport du vicomte d'Haussonville, enfin, résume la position finale de la commission sur tous les autres sujets.

¹⁷⁴⁴ Cour d'appel de Dijon, EP, t. IV, p. 359.

¹⁷⁴⁵ « Pourquoi ne donnerait-on pas au chef de l'État la faculté d'accorder, sur la proposition du Ministre de la justice, une grâce qui laisserait provisoirement le condamné dans les liens de sa peine, tout en lui rendant la liberté sous des conditions de présence dans des lieux déterminés, de surveillance et enfin de bonne conduite, dont la violation entraînerait pour lui la perte de la faveur obtenue et sa réintégration dans la prison dont il n'avait pas mérité de sortir ? On comprend la différence considérable qui existerait entre cette grâce conditionnelle accordée en la forme et par la même autorité que la grâce définitive, et la liberté préparatoire (ticket of leave) dont l'administration et ses agents sont les dispensateurs et les juges tout puissants. » Cour de cassation, EP, t. V, p. 40.

¹⁷⁴⁶ Cette modification intervient au début du XX^e siècle pour les grâces conditionnelles et à partir de 1945 pour les grâces collectives impersonnelles.

D'Haussonville reprend de manière claire et argumentée les positions qui ont été développées sur la question des grâces et de la libération préparatoire. Il commence par rappeler le caractère administratif de l'exercice du droit de grâce et le fait que le chef de l'État intervient rarement personnellement dans le choix des mesures de clémence¹⁷⁴⁷. La connaissance de leur fonctionnement réel lui permet d'affirmer que, surtout « pour ce qu'on appelle les grâces collectives », le droit de grâce « devient en quelque sorte, dans la pratique, un droit bureaucratique », ce qui, à son sens, revient à en altérer le caractère¹⁷⁴⁸. Cette analyse se double d'une reprise des critiques adressées à la grâce pénitentiaire depuis les années 1830, car il lui paraît « téméraire, avec l'organisation de nos établissements pénitentiaires, de conclure de la bonne conduite des détenus à leur repentir véritable »¹⁷⁴⁹.

D'Haussonville conclut que la grâce collective serait avantageusement remplacée par la libération préparatoire en raison de la conditionnalité de la mesure de mise en liberté, qui permettrait ainsi de mettre à l'épreuve « les bonnes dispositions » de ceux dont on n'est pas assez convaincu de la sincérité pour leur faire une remise totale du reste de leur peine¹⁷⁵⁰. D'Haussonville semble tenir pour acquis que la grâce n'est pas révocable et ne prend pas la peine d'examiner, ne serait-ce que pour la réfuter, la proposition de la Cour de cassation.

Le rapport d'Haussonville conclut, comme une évidence, que la libération préparatoire devrait remplacer, et non compléter, la grâce collective :

¹⁷⁴⁷ « Il est presque superflu de dire que, dans la pratique, l'exercice du droit de grâce n'a pas ce caractère absolu, discrétionnaire, mystérieux en quelque sorte, que supposerait l'intervention directe et constante du chef de l'État, quel que soit son titre. Sauf pour un certain nombre d'affaires, qui, à raison de la gravité de la sentence intervenue ou de la situation sociale des condamnés, lui sont directement soumises et sont tranchées personnellement par lui, l'octroi ou le refus des grâces s'instruit et se résout en quelque sorte comme une affaire administrative, par les soins de la Direction des affaires criminelles et des grâces, qui dépend du Ministère de la Justice. La multiplicité des demandes en grâce fait qu'il ne saurait en être autrement et les journées toutes entières du chef de l'État seraient absorbées, s'il devait se former une opinion personnelle sur chacun des dossiers. » Rapport du vicomte d'Haussonville, EP, t. VI, p. 393.

¹⁷⁴⁸ « Il n'en résulte pas moins que le droit de grâce devient en quelque sorte, dans la pratique, un droit bureaucratique, ce qui tend à altérer un peu son caractère. Il en est surtout ainsi pour ce qu'on appelle les grâces collectives, c'est-à-dire les grâces qui interviennent non pas au lendemain de la condamnation, mais au cours de l'exécution de la peine pour en abrégier la durée. Une ordonnance spéciale, qui porte la date du 6 février 1818, règle le mode suivant lequel les états de proposition pour les grâces collectives doivent être préparés. Tous les ans les Préfets doivent adresser au Ministre de l'Intérieur la liste de ceux des condamnés qui se seront fait particulièrement remarquer par leur bonne conduite. Dans la pratique on ne porte sur ce tableau que les condamnés ayant fait la moitié de leur peine, ou qui l'ont subie pendant dix ans quand la condamnation est perpétuelle. Ces propositions sont transmises au garde des Sceaux, qui prend lui-même l'avis des magistrats des parquets où les condamnations ont été prononcées, et où les condamnés sont détenus. Le chef de l'État statue en bloc sur ces propositions à une époque fixe de l'année, qui varie avec le régime politique et qui est aujourd'hui le 1^{er} juin. » *Ibid.*, p. 394.

¹⁷⁴⁹ « Le système des grâces collectives ne laisse pas, au reste, que d'être l'objet d'assez vives critiques. Ses propositions sont établies d'après la conduite des détenus dans la prison ou dans la maison centrale où ils subissent leur peine. Or, ainsi que nous l'avons expliqué, il est assez téméraire, avec l'organisation de nos établissements pénitentiaires, de conclure de la bonne conduite des détenus à leur repentir véritable, surtout lorsque la détention a été de courte durée. L'Administration est exposée, sur ce point, à des déceptions de plus d'un genre, déceptions d'autant plus fâcheuses que la grâce n'étant pas révocable, il n'existe aucun moyen de réparer l'erreur commise. » *Ibid.*, p. 393-394.

¹⁷⁵⁰ « Aussi l'application qui est faite du droit de grâce est-elle un puissant argument en faveur de ceux qui ont proposé, il y a longtemps déjà, de ne laisser, en pratique du moins, subsister l'usage de ce droit qu'à l'origine de la condamnation. Dans ce système, on remplacerait les réductions intervenant au cours de l'expiation de la peine par la mise en liberté provisoire des détenus, et on étendrait même cette faveur jusqu'à ceux dont on voudrait mettre les bonnes dispositions à l'épreuve, sans qu'on fût cependant assez convaincu de la sincérité de leur repentir pour leur faire remise du reste de leur peine. » *Ibid.*, p. 394-395.

*La question de la liberté préparatoire est actuellement pendante devant votre Commission, et ce serait excéder notre rôle de rapporteur de l'enquête que de préjuger la solution qui lui sera donnée. Nous pouvons prévoir cependant que la discussion s'ouvrira entre ceux qui voudront se borner à faire de la libération préparatoire le complément d'un système pénitentiaire nouveau appliqué aux longues détentions, et ceux qui voudraient aussi voir son application remplacer le système aujourd'hui suivi pour les grâces collectives, même pour les peines de courte durée. Quelle que soit la solution donnée à cette question secondaire, nul doute que l'introduction du principe de la libération préparatoire ne fût réaliser à notre système pénitentiaire un progrès considérable. À ce titre nous l'appelons personnellement de tous nos vœux.*¹⁷⁵¹

La conclusion du rapport d'Haussonville est sans appel : la libération préparatoire est préférable aux grâces collectives. La question de son adoption est cependant renvoyée aux temps futurs de la réforme pénitentiaire pour les établissements accueillant les longues peines¹⁷⁵² : la libération préparatoire se conçoit en effet, comme en son temps la grâce pénitentiaire, comme possible à la condition d'une réforme préalable du système pénitentiaire.

En ce qui concerne les courtes peines, il existe, au moment où d'Haussonville rédige son rapport, un système de grâces régulières qui leur est réservé : ce sont les grâces trimestrielles. L'expérience des grâces trimestrielles, cependant, est interrompue en 1876, peu après la publication du rapport.

Le rapport d'Haussonville clôt la discussion qui s'est ouverte devant la commission parlementaire, mais la question de la libération préparatoire et de la grâce pénitentiaire reste plus que jamais d'actualité. Alors que les victoires électorales des républicains s'enchaînent au tournant des années 1880, la question de la lutte contre la récidive continue d'occuper le devant de la scène. La nouvelle génération qui arrive au pouvoir, celle des républicains modérés parfois qualifiés « d'opportunistes », entend bien marquer de son empreinte la politique pénale et pénitentiaire : le début des années 1880 est ainsi marqué par les débats qui aboutissent au vote des deux très importantes lois de l'année 1885 sur la relégation et sur la libération conditionnelle.

¹⁷⁵¹ *Ibid.*, p. 5

¹⁷⁵² La commission d'Haussonville a décidé de se consacrer en priorité aux prisons où il est urgent d'intervenir : les prisons départementales pour les prévenus et les condamnés à de courtes peines. C'est pourquoi le projet de loi pénitentiaire, à laquelle le rapport Bérenger est consacré, les concerne exclusivement. La question de la réforme pénitentiaire pour les maisons centrales n'est pas ignorée par la commission, qui examine tous les aspects de la détention, mais elle est renvoyée à plus tard.

Conclusion du chapitre 5

La grâce collective a tenu, tout au long du débat sur la réforme pénitentiaire, une place importante même s'il ne s'agit pas d'une place centrale comme celle qui concerne l'encellulement individuel. Cependant, l'historiographie a porté peu d'attention aux passages qui traitent de la question des grâces : la sous-évaluation du rôle de la grâce dans le système pénitentiaire en général s'est accompagnée, de la part des historiens, d'une sous-évaluation de sa place dans les débats correspondants.

Pourtant, la grâce collective, même si ce n'est pas sous ce nom, est évoquée par les plus grands intervenants dans le débat que sont Appert, Tocqueville, Beaumont, Lucas, Moreau-Christophe ou Bonneville de Marsangy. Il est vrai tous ne possèdent pas les mêmes connaissances sur le sujet : à côté de véritables spécialistes, à commencer par Bonneville de Marsangy, mais aussi Vingtrinier ou Gleize, d'autres, comme Benjamin Appert, n'évoquent la procédure des grâces collectives que de manière très imprécise. Cette différence dans le niveau d'information sur la manière dont les grâces collectives sont réellement accordées n'aide pas à la clarté des positions exprimées dans le débat.

Après avoir été encensée dans les premières années qui ont suivi l'adoption de l'ordonnance du 6 février 1818, l'efficacité de la grâce collective à fonction pénitentiaire est mise en doute par les plus importantes figures comme Lucas, Beaumont et Tocqueville. Bien que trouvant encore d'ardents défenseurs tels qu'Appert ou Vingtrinier, les grâces collectives se retrouvent régulièrement sur le banc des accusés. Les propositions de réforme s'épanouissent en faveur ou en défaveur des grâces pénitentiaires ; parmi elles, la réforme imaginée par Bonneville de Marsangy se distingue en proposant d'adjoindre à la grâce pénitentiaire un nouveau dispositif, la libération préparatoire. De prolongement de la grâce pénitentiaire, celle-ci devient rapidement, au moment du reflux du débat pénitentiaire, sa rivale, statut que le retour du débat pénitentiaire devant la commission parlementaire réunie par le vicomte d'Haussonville ne fait que confirmer.

Les travaux de la commission d'Haussonville ont cependant montré, grâce aux réponses des cours d'appel et de la Cour de cassation à l'enquête envoyée par la commission, que la substitution de la libération conditionnelle à la grâce collective pose une question politique épineuse : est-il possible de confier la modification de la peine de détention en cours d'exécution à autre autorité que celle du chef de l'État ?

Toutes les questions agitées lors du débat pénitentiaire à propos des grâces collectives – critique des abus de l'exercice du droit de grâce, marginalisation de la grâce collective au profit de la libération préparatoire, question politique posée par cette substitution – ressurgissent au cours des débats qui précèdent et accompagnent le vote de la loi du 14 août 1885 qui institue la libération conditionnelle en droit français.

Chapitre 6. Le débat sur les grâces collectives au moment de l'adoption de la libération conditionnelle

Le 14 août 1885, avec la promulgation de la « loi sur les moyens de prévenir la récidive », la « libération conditionnelle » est introduite en droit français. Elle permet aux détenus incarcérés dans les établissements pénitentiaires de la métropole et des colonies de bénéficier d'une libération anticipée pour bonne conduite. Les bagnes sont cependant exclus du champ d'application de la loi au cours des débats, et le cas des détenus dans les prisons militaires n'est pas envisagé.

La « libération conditionnelle » est le nouveau nom adopté pour désigner le dispositif imaginé par Bonneville de Marsangy en 1846 et 1847 sous le nom de « libération préparatoire ». Cette nouvelle appellation est promue par Bonneville de Marsangy lui-même lors d'une séance de la Société générale des prisons du 5 juin 1878 présidée par le sénateur Béranger¹⁷⁵³ et destinée à relancer une campagne en faveur d'un système de libération anticipée¹⁷⁵⁴.

L'histoire a retenu les différentes étapes de cette « longue marche vers la libération conditionnelle »¹⁷⁵⁵ : outre les ouvrages de Bonneville de Marsangy, les historiens citent volontiers, comme source d'inspiration, la circulaire du comte d'Argout, ministre des travaux publics, du 3 décembre 1832 sur le placement en apprentissage des enfants détenus, la loi du 5 août 1850 sur les jeunes détenus, l'exemple des « tickets of leave » mis en place en Angleterre et en Irlande dans les années 1850, et enfin la proposition de loi du 27 décembre 1882 présentée par le René Béranger, sénateur inamovible depuis 1875, ancien avocat et magistrat¹⁷⁵⁶ et figure majeure de la réforme pénale et pénitentiaire des premières années de la Troisième République¹⁷⁵⁷.

¹⁷⁵³ Cette communication précède de quelques semaines celle qu'il effectuera devant le congrès pénitentiaire de Stockholm le 22 août 1878. *Congrès pénitentiaire international de Stockholm. Compte-rendu des séances*, Neuchâtel, Imprimerie de James Attinger, t. 1, p. 283.

¹⁷⁵⁴ « Messieurs, j'ai quelque peu hésité à entreprendre la tâche que m'a imposée la bienveillance du Conseil de direction. Je craignais, pour vous et pour moi, l'ennui de redites inévitables sur une thèse que depuis de longues années je m'efforce de vulgariser ; mais, m'a-t-on objecté, tout sujet reste neuf, tant que l'idée qu'il représente n'est pas définitivement admise et d'ailleurs, dans une société d'études comme la nôtre, les scrupules personnels doivent disparaître devant la grandeur ou l'utilité du résultat à obtenir. » A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *BSGP*, 1878, n° 6, p. 556.

¹⁷⁵⁵ M. FIZE, « Il y a 100 ans... La libération conditionnelle », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, vol. 3-4, 1985, p. 755-773.

¹⁷⁵⁶ A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français*, Paris, Bourloton, 1889, t. 1, p. 264.

¹⁷⁵⁷ L'œuvre législative dans le domaine pénal et pénitentiaire de René Béranger est considérable. Béranger est membre de la commission d'Haussonville et il est l'auteur du rapport qui aboutit au vote de la loi pénitentiaire de 1875 qui prévoit l'encellulement individuel. Sénateur inamovible en 1875, vice-président du conseil supérieur des prisons, il est cofondateur de la Société générale des prisons en 1877. Ses propositions aboutissent au vote de la loi du 14 août 1885 qui introduit la libération conditionnelle en droit français et de celle du 26 mars 1891 sur l'atténuation et l'aggravation des peines qui crée le sursis. Il joue également un rôle majeur dans l'adoption de la loi du 18 avril 1898 sur la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants. J. BOURQUIN, « René Béranger et la loi de 1898 », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »*. *Le Temps de l'histoire*, vol. 2, 15 novembre 1999 ; M. KALUSZYNSKI, « Réformer la société. Les hommes de la société générale des prisons, 1877-1900 », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, vol. 28, n° 1, 1997, p. 76-94 ; B. SCHNAPPER, « Le sénateur Béranger et les progrès de la répression pénale en France, 1870-1914 », in : B. SCHNAPPER (dir.), *Voies nouvelles en histoire du droit. La justice, la famille, la répression pénale (XVI^e-XX^e siècles)*, Paris, Presses universitaires de France, 1991, p. 353-370 ; A. STORA-LAMARRE, *La République des faibles. Les origines*

Ce schéma, repris par les historiens qui se sont intéressés à l'histoire de la libération conditionnelle¹⁷⁵⁸, est juste, mais incomplet car il y manque un élément essentiel : les grâces collectives. L'apport de la fonction pénitentiaire de la grâce collective est ignoré par l'historiographie. Les historiens qui citent le droit de grâce se contentent, en général, d'en rappeler les différences avec la libération conditionnelle. Pourtant, Bonneville de Marsangy présente explicitement, en 1847, son dispositif de « libération préparatoire » comme un prolongement de l'action des grâces collectives¹⁷⁵⁹. De fait, la grâce pénitentiaire et la libération conditionnelle partagent un objectif commun, l'amendement moral du détenu, et une méthode comparable, la récompense de la bonne conduite en détention par une mesure de clémence. La différence essentielle tient au fait que la libération conditionnelle est révocable en cas de mauvaise conduite du condamné libéré. La libération conditionnelle permet donc de prolonger jusqu'à la fin théorique de sa peine le moment où la bonne conduite du condamné est éprouvée et, le cas échéant, de réparer une erreur d'appréciation sur son véritable amendement. Pour autant, cette innovation n'est pas en rupture avec la pratique de la grâce collective mais, bien au contraire, une amélioration de ce dispositif.

Il ne s'agit certes pas de soutenir ici que le vote de la loi sur la libération conditionnelle n'apportait aucune nouveauté en 1885. Les arguments en faveur du remplacement de l'usage pénitentiaire de la grâce par la libération conditionnelle ne manquaient pas. Il y avait d'abord l'exemple étranger, si important à une époque où les congrès pénitentiaires sont en plein essor¹⁷⁶⁰ : dans de nombreux pays européens, et pas seulement en Angleterre ou en Irlande, deux exemples mis en avant par Bonneville de Marsangy¹⁷⁶¹, les autorités ont décidé d'expérimenter un système de libération anticipée¹⁷⁶². Par ailleurs, en France, le ministre de la Justice avait reconnu, après certaines hésitations, qu'une forme de libération conditionnelle a été instituée en faveur des jeunes détenus par la loi du 3 août 1850. Enfin, la grâce collective a montré ses limites, singulièrement sous le Second Empire, quand Napoléon III en a fait un usage solennel en contradiction avec les objectifs pénitentiaires de l'ordonnance du 6 février 1818¹⁷⁶³.

intellectuelles du droit républicain 1870-1914, Paris, Armand Colin, 2005, p. 54-64; A. STORA-LAMARRE, « Les lois morales de la République « fin de siècle » 1880-1914 », in : R. BELOT (dir.), *Tous républicains !*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 133-142.

¹⁷⁵⁸ A. BESANCON, *La libération conditionnelle depuis le Code de procédure pénale*, Paris, LGDJ, 1968 ; E. GENARD, « La libération conditionnelle en France de 1885 aux années 1930. De la loi à la pratique », *Revue d'histoire moderne contemporaine*, n° 63-1, 2016, p. 171-194 ; J.-L. SANCHEZ, « Les lois Bérenger (lois du 14 août 1885 et du 26 mars 1891) », *Criminocorpus* [En ligne], 2005, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/132> (consulté le 14 septembre 2023).

¹⁷⁵⁹ À l'instar de Sylvaine Ruopoli-Cayet, Anne Besançon ne retient de Bonneville de Marsangy que les passages où celui-ci insiste sur les différences entre la libération préparatoire et la grâce sans tenir compte des moments où il rappelle leurs similitudes. A. BESANCON, *La libération conditionnelle depuis le Code de procédure pénale*, op. cit., p. 14.

¹⁷⁶⁰ Le congrès pénitentiaire international de Stockholm, qui se tient en 1878, consacre sa séance du 22 août à la question de la libération conditionnelle, avec un rapport introductif présenté par Bonneville de Marsangy. La séance s'achève par le vote d'un vœu qui recommande ce dispositif « à la sollicitude des gouvernements ». *Congrès pénitentiaire international de Stockholm. Compte-rendu des séances*, Neuchâtel, Imprimerie de James Attinger, t. I, p. 283-302.

¹⁷⁶¹ A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *De l'amélioration de la loi criminelle en vue d'une justice plus prompte : plus efficace, plus généreuse et plus moralisante*, Cotillon, 1864, vol. 2.

¹⁷⁶² « Enquête sur la libération conditionnelle. Compte-rendu », BSGP, 1883, p. 674-714.

¹⁷⁶³ Voir supra, chapitre 3.

Cependant, l'instauration de la libération conditionnelle n'impliquait pas nécessairement l'oubli de la grâce collective. Il aurait été profitable au nouveau système de bénéficier de l'expérience accumulée depuis plusieurs dizaines d'années pour parfaire le choix de ses critères et de ses méthodes. Il aurait également été nécessaire de penser à l'articulation entre la libération conditionnelle et les grâces régulières : la libération conditionnelle ne peut pas remplacer totalement la grâce collective qui permet d'accorder les commutations ou réductions de peine qui n'entraînent pas la libération immédiate du détenu gracié. Or, la proportion de ces mesures partielles ne cesse d'augmenter depuis 1818. C'est la raison pour laquelle Bonneville de Marsangy suggérait, dans son *Traité des différentes institutions complémentaires du régime pénitentiaire*¹⁷⁶⁴, une réforme des commutations et réductions de peine accordées par voie de grâce en même temps que l'instauration de la libération préparatoire¹⁷⁶⁵.

La question se pose donc de savoir pourquoi le rôle précurseur de la grâce collective dans l'histoire de la libération conditionnelle est demeuré occulté. Les raisons de cet oubli des grâces collectives doivent être trouvées dans les circonstances historiques qui ont entouré le vote de la loi Bérenger, un contexte peu favorable à l'idée même de clémence. La victoire des républicains modérés à la fin des années 1870 ne s'accompagne pas d'une plus grande mansuétude envers le crime¹⁷⁶⁶. La droite monarchiste, qui se présente volontiers comme le parti de l'ordre, brandit régulièrement l'accusation de laxisme envers les républicains : les opportunistes entendent donc ne laisser aucun doute à ce sujet¹⁷⁶⁷. Une loge maçonnique intitulée « Le travail et persévérante amitié » adresse, en 1880, une pétition aux députés réclamant « l'exclusion du territoire des repris de justice récidivistes »¹⁷⁶⁸. Un proche de Gambetta, Joseph Reinach, dans un ouvrage publié en 1882, exige une sévérité accrue envers les délinquants récidivistes et critique les « compassions imprudentes et les attendrissements malsains »¹⁷⁶⁹. Cette campagne aboutit au projet de loi porté par le ministre de l'Intérieur sur la déportation des récidivistes du 16 février 1882. L'idée d'envoyer outre-mer les populations jugées indésirables en métropole n'est pas nouvelle puisqu'elle a déjà inspiré la loi sur la transportation des bagnards en 1854 et les mesures de déportation des insurgés après le coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte ou après la commune : il s'agit à présent d'appliquer le même traitement à ceux que l'on appellerait actuellement des « multi-récidivistes », c'est-à-dire

¹⁷⁶⁴ A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire*, Paris, France, Joubert, 1847.

¹⁷⁶⁵ Évoquer une réforme de la grâce collective au moment des discussions sur la proposition de loi Bérenger soulevait, il est vrai, une difficulté : le droit de grâce, qui est confié au président de la République par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, demeure régi essentiellement par la pratique, et le Parlement ne peut guère fixer de règle contraignante concernant son exercice. La compétence du Parlement lui permet de voter une loi sur la libération conditionnelle mais pas d'imposer une réforme de la grâce. Cependant, la question pouvait au moins être posée au cours des débats, et le Parlement pouvait émettre des observations ou des recommandations adressés au pouvoir exécutif. Pourtant, il n'en a rien été.

¹⁷⁶⁶ J.-P. ALLINNE, *Gouverner le crime. Les politiques criminelles françaises de la révolution au XXI^e siècle 1. L'ordre des notables 1789 - 1920*, Paris, L'Harmattan, 2003.

¹⁷⁶⁷ J.-L. SANCHEZ, « La relégation (loi du 27 mai 1885) », *Criminocorpus* [En ligne], 2005, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/181> (consulté le 14 septembre 2023).

¹⁷⁶⁸ J. REINACH, *Les récidivistes*, Paris, G. Charpentier, 1882, p. 375.

¹⁷⁶⁹ *Ibid.*, p. 4.

des individus condamnés à plusieurs reprises pour le même type d'infraction. Renommée « relégation » durant les débats, la déportation est une peine d'élimination sociale qui ne vise pas à amender le récidiviste. Dans ce contexte hostile, certains défenseurs de la libération conditionnelle, et en particulier le premier d'entre eux, le sénateur Bérenger, tentent de détourner vers la grâce les critiques adressées à l'idée d'amendement, tandis que la libération conditionnelle est présentée par ses promoteurs comme une manière nouvelle de lutter contre la récidive : une telle prétention serait plus difficile à soutenir si on admet que le nouveau dispositif proposé est déjà pratiquement existant, et il y a donc un intérêt évident à nier sa proximité avec la grâce. De plus, il est nécessaire de souligner que si les défenseurs de la libération conditionnelle sont critiques envers le projet de loi sur la relégation, ils partagent en grande partie les constats qui ont conduit à ce durcissement de la répression. Leur rejet de la grâce n'est pas que tactique, mais reflète également leur volonté de fermeté dans la réponse pénale aux infractions.

Toutes ces raisons concourent à ce que les défenseurs de la libération conditionnelle, pour réussir à imposer ce nouveau dispositif dans un contexte difficile, soient tentés de minorer le rôle de la grâce collective ou de la critiquer : et si certains parlementaires et juristes prennent la défense de la grâce, tous se rejoignent au fond dans l'idée que la libération conditionnelle est destinée à se substituer, en partie au moins, à la grâce collective (section 1).

Cependant, le remplacement de la grâce collective par la libération conditionnelle pose une question politique majeure qui fait l'objet d'âpres débats : à quelle autorité doit-on reconnaître la compétence pour accorder les nouvelles mesures de libération conditionnelles (section 2).

Section 1. L'effacement et la critique des grâces

La stratégie du sénateur Bérenger est d'abord, dans un contexte difficile pour la clémence, de tenir autant que possible la grâce collective à l'écart des débats pour pouvoir présenter comme une idée neuve la récompense de la bonne conduite des détenus par une réduction de peine (§1). Quand il n'est pas possible d'ignorer totalement les grâces collectives, les défenseurs de la libération conditionnelle se livrent à une critique du droit de grâce qui leur permet, a contrario, de mettre en avant les mérites supposés de la libération conditionnelle (§2).

§1. La grâce collective, objet d'une mise à l'écart

Il faut rappeler, avant toute chose, les réticences importantes qui se sont manifestées au moment de l'introduction de la libération conditionnelle en droit français : l'opinion publique « n'y est guère favorable » et la magistrature « réticente »¹⁷⁷⁰. Les conditions du débat difficiles particulièrement défavorables à la grâce (A) : prenant en compte cette réalité, certains défenseurs de la libération conditionnelle, en premier lieu le sénateur Bérenger, tendent à présenter l'idée de la récompense de l'amendement du détenu comme une idée neuve, ce qui ne peut se faire qu'en passant sous silence le rôle de la grâce collective (B).

A. Les conditions d'un débat difficile

Le débat sur la libération conditionnelle et, partant, sur les rapports entre celle-ci et la grâce collective se déroule devant deux instances principales. Il y a, tout d'abord, la Société générale des prisons. Deux appels à ce que la libération conditionnelle soit introduites en droit français sont publiés en 1878 et 1880 par la *Revue pénitentiaire*¹⁷⁷¹, l'organe de la Société générale des prisons créée par les anciens participants à la commission d'Haussonville¹⁷⁷². La contribution des membres de cette société savante dans

¹⁷⁷⁰ M. FIZE, « Il y a 100 ans... La libération conditionnelle », art. cit., p. 762.

¹⁷⁷¹ Après de dépôt de la proposition de loi Bérenger, la discussion se poursuit devant la société générale des prisons. En 1883, une enquête internationale est conduite pour examiner les différents systèmes adoptés à l'étranger. BSGP, 1883, p. 674 – 714. En 1884, un débat porte sur la proposition de loi Bérenger telle qu'elle a été adoptée par le Sénat. Enfin, après l'adoption de la loi Bérenger le 14 août 1885, la libération conditionnelle continue d'inspirer des communications en 1886, 1899, 1901.

¹⁷⁷² Martine Kaluszynski, dans son étude sur la *Revue pénitentiaire*, fait remarquer que si la libération conditionnelle ne fait pas partie des thèmes les plus fréquemment évoqués par la revue, celle-ci n'en demeure pas moins abordée « de façon constante ». M. KALUSZYNSKI, *Production de la loi et genèse des politiques pénales. La Société générale des prisons 1877-1900. Une thématique dynamique, La Revue pénitentiaire 1877-1900*, Grenoble, CERAT IEP, 1996, p. 92-93.

l'élaboration de la norme pénale a été soulignée par l'historiographie¹⁷⁷³ : elle est particulièrement marquée dans le cas de l'adoption de la loi sur la libération conditionnelle et semble comparable au rôle joué, en son temps, par la Société royale des prisons. Les arguments échangés sont commentés au cours des séances de la Société auxquelles participe le sénateur Béranger.

Quant au débat parlementaire, il s'organise après le dépôt de la proposition de loi le 27 décembre 1882. Un premier examen est fait au nom de la 9^{ème} commission d'initiative parlementaire dont le but est de vérifier l'intérêt de prendre en considération la proposition. La commission remet un rapport favorable le 19 mars 1883 et la proposition de loi est prise en considération par le Sénat le 21 avril 1883. La commission ad hoc chargée d'examiner la proposition de loi, présidée par Béranger lui-même, remet deux rapports en décembre 1883 et mars 1884. Le premier examen et vote par le Sénat a lieu fin mars et début avril 1884. Une commission de la Chambre des députés remet son rapport le 18 novembre 1884 puis le débat est organisé en avril 1885, avant une nouvelle navette qui voit deux nouveaux rapports de commission et deux nouveaux scrutins devant chacune des deux chambres, respectivement en juin et juillet 1885. La loi, enfin, est promulguée le 14 août de la même année.

La proposition de loi Béranger a été déposée peu de temps après le projet de loi sur la « déportation des condamnés récidivistes », illustration de la volonté répressive de la nouvelle majorité républicaine : les deux débats ont lieu en parallèle (1) et il est certain que la volonté de sévérité dans le combat contre la récidive crée un contexte largement défavorable à la grâce (2).

1. La libération conditionnelle comme complément de la relégation

L'histoire des rapports entre la grâce collective et la libération conditionnelle doit compter, en France, avec un troisième protagoniste : la relégation. Le vote, à quelques mois d'intervalle, de deux lois importantes mais apparemment opposées, la loi sur la relégation et celle sur la libération conditionnelle, a depuis longtemps retenu l'attention des historiens et des juristes. Ceux-ci ont pu faire remarquer que, malgré les apparences, ces deux lois ne sont pas totalement antinomiques dans la mesure où elles partagent un même objectif, celui de la lutte contre la récidive¹⁷⁷⁴.

¹⁷⁷³ « L'étude de la Société générale des prisons, lieu de production des réflexions sur les pénalités à la fin du XIX^e siècle, mi-société savante, mi-commission extraparlamentaire, territoire privilégié de ce groupe socio-professionnel important que sont les juristes, permet d'entamer une réflexion qui tente de retracer la généalogie de la construction sociale du fait criminel, se veut une contribution à l'histoire des savoirs et de leurs usages sociaux, s'interroge sur les tentatives de reconstitution des rapports État-société civile à travers ce prisme particulier et complexe qu'est le monde de la justice, de l'ordre et du désordre. » *Ibid.*, p. 1.

¹⁷⁷⁴ « À la disposition la plus répressive votée depuis le Code pénal de 1810 succédaient les dispositions les plus généreuses en Europe en matière de libération conditionnelle. Dans l'esprit des républicains de gouvernement, il n'y avait point la contradiction, mais complémentarité. » R. BADINTER, *La Prison républicaine*, Paris, Fayard, 1992, p. 169. « Loin de s'exclure, les idées directrices de ces deux projets s'associent et se révèlent. » M. KALUSZYNSKI, *La République à l'épreuve du crime. La construction du crime comme objet politique 1880-1920*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », 2002, p. 179.

La proposition de loi du sénateur Béranger qui contient les dispositions concernant la libération conditionnelle apparaît incontestablement comme une réponse au projet de loi sur la relégation. Certes, une campagne en faveur de la libération conditionnelle, appuyée par la Société générale des prisons, se développe au tournant des années 1870 et 1880. Pour autant, les circonstances particulières du début des années 1880 précipitent le mouvement. La chronologie est particulièrement éclairante à cet égard. Les élections d'août 1881 ont vu le triomphe des républicains opportunistes qui n'ont pas fait mystère, durant la campagne électorale, de leur volonté d'aggraver la répression de la récidive. Une première proposition de loi est déposée en décembre 1881 par un mélange de député opportunistes et radicaux : elle envisage la « déportation » de tout individu condamné trois fois pour « vol, escroquerie, abus de confiance et vagabondage ». Le 16 février 1882, le projet de loi préparé par le ministre de l'Intérieur, Waldeck-Rousseau, est déposé à la chambre : il prévoit la « transportation »¹⁷⁷⁵ des récidivistes de crimes mais également, à la cinquième condamnation, des condamnés pour les délits les plus courants, y compris l'infraction de vagabondage¹⁷⁷⁶. René Béranger, monarchiste rallié à l'idée de république à l'image de Thiers et catholique affirmé¹⁷⁷⁷, ne cache pas son désaccord avec certaines dispositions du projet de loi gouvernemental, s'attirant en retour des remarques railleuses de Waldeck-Rousseau sur son « extrême sensibilité » envers les récidivistes¹⁷⁷⁸.

C'est donc dans ce contexte que sa proposition de loi est déposée au Sénat le 27 décembre 1882. Le sénateur Béranger a toutefois l'habileté de ne pas s'opposer frontalement au projet gouvernemental. Dans l'exposé des motifs¹⁷⁷⁹, il présente la libération conditionnelle comme un dispositif complémentaire à la relégation. Dans le rapport qu'il rédige deux années plus tard au nom de la commission chargée d'examiner sa proposition de loi, il confirme son « peu de confiance dans la transportation » mais présente sa proposition de loi non comme un « contre-projet » à celui de la transportation mais comme son « complément indispensable »¹⁷⁸⁰.

L'objectif du sénateur Béranger est avant tout de réunir une majorité parlementaire en faveur de la libération conditionnelle. Cependant, au-delà de la manœuvre parlementaire, la proposition de loi Béranger est également révélatrice du balancement de la politique pénale républicaine entre deux objectifs contradictoires, « l'impératif d'ordre public et l'horizon de l'amendement »¹⁷⁸¹. Dans cette perspective, Béranger présente la

¹⁷⁷⁵ Le terme de « relégation » est introduit durant les débats. Il ne se trouve pas dans le projet initial de Waldeck-Rousseau. Il est cependant d'usage, pour plus de commodité, de parler de « projet de loi sur la relégation » dès son dépôt devant le Parlement.

¹⁷⁷⁶ R. BADINTER, *La Prison républicaine*, op. cit., p. 118-119.

¹⁷⁷⁷ A. STORA-LAMARRE, « Les lois morales de la République "fin de siècle" 1880-1914 », art. cit., p. 133-142.

¹⁷⁷⁸ *Ibid.*, p. 155.

¹⁷⁷⁹ Séance du 27 décembre 1882. *Libération conditionnelle. Documents parlementaires*, Melun. Imprimerie administrative, 1909, p. 5-42. Abrégé en LC par la suite.

¹⁷⁸⁰ « L'auteur de la proposition relative aux moyens propres à combattre préventivement la récidive ne dissimule pas qu'il a peu de confiance dans l'efficacité de la transportation. Il s'abstient toutefois de donner aux mesures qu'il demande le caractère d'un contre-projet à la loi déjà en partie votée, et se borne à les présenter comme un complément indispensable des mesures de rigueur proposées. » Séance du 22 décembre 1883. Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Béranger, LC, p. 51.

¹⁷⁸¹ E. GENARD, « La libération conditionnelle en France de 1885 aux années 1930. De la loi à la pratique », art. cit.

libération conditionnelle comme le moyen de nuancer les effets de la loi particulièrement répressive sur la relégation des récidivistes. En s'exprimant en tant que rapporteur de la commission, Bérenger précise ainsi sa pensée lors de la première délibération devant le Sénat. Pour lui, la relégation ne peut donc qu'être une solution provisoire, car chaque récidiviste exilé risque d'être remplacé par d'autres récidivistes tant que les causes profondes de la récidive ne se sont pas traitées. C'est donc à « chacune des causes » de la récidive que s'attaque sa propre proposition de loi qui est « absolument nécessaire » à la fois comme « préparation » et « complément » de la relégation¹⁷⁸².

Le titre donné par le sénateur Bérenger à sa proposition de loi est choisi pour montrer la similitude des objectifs. Le projet de loi du gouvernement porte officiellement le titre de « loi pour la transportation des récidivistes »¹⁷⁸³. La proposition Bérenger est appelée « loi sur les moyens préventifs de combattre la récidive (régime des prisons, libération conditionnelle, patronage, réhabilitation) ». Le titre montre également que la proposition Bérenger ne se limite pas à introduire la libération conditionnelle, mais comprend une série de mesures concernant la réforme de la réhabilitation et la mise en application de la loi de 1875 sur l'encellulement individuel qui n'est toujours pas totalement appliquée. Il s'agit de présenter la libération conditionnelle comme un élément d'un vaste dispositif destiné à lutter contre le fléau de la récidive.

La stratégie du sénateur Bérenger est plutôt bien accueillie par les sénateurs et les députés, qui ont conscience des différences de principe entre les deux textes, mais voient également la possibilité de les accorder. Ainsi, le député Gomot¹⁷⁸⁴, rapporteur de la commission de la Chambre des députés sur la proposition de loi de Bérenger, souligne leur complémentarité. Il affirme en effet qu'il n'y a « aucune antinomie » entre ces « deux conceptions législatives » bien qu'elles reposent sur « deux principes bien différents » : la relégation, « forgée dans le vieil arsenal des lois pénales, prépare une répression à outrance et a pour fin l'exil perpétuel du coupable » tandis que la libération conditionnelle, « s'inspirant de sentiments plus généreux, plaçant miséricorde au-dessus de justice, s'occupe de son relèvement moral ». Les deux lois sont complémentaires en ce que la première, en raison de l'urgence, « s'adresse au présent » tandis que la seconde « est surtout un moyen préventif » et « vise l'avenir »¹⁷⁸⁵.

¹⁷⁸² « L'auteur de la proposition a jugé que si, en frappant quelques individus, on laissait subsister ces causes, les expulsés d'aujourd'hui seraient promptement remplacés et que la plaie fermée pour un moment ne tarderait pas à se rouvrir. Croyant combler une lacune évidente, il s'est attaqué à chacune de ces causes. Sa proposition, s'il ne s'abuse pas sur l'efficacité des remèdes qu'il conseille, lui semble avoir par elle-même une véritable utilité sociale ; mais il la considérerait comme absolument nécessaire, s'il était donné suite au projet de loi sur la relégation. Elle en serait, en effet, à son avis, une préparation, et, en même temps, un complément indispensable. » Première délibération sur la proposition de loi relative aux moyens préventifs de combattre la récidive. Séance du 20 mars 1884, LC, p. 107.

¹⁷⁸³ JO, débats parlementaires, 17 février 1882, séance du 16 février 1882. Le terme de « relégation » ne s'imposera que durant les débats. La loi votée le 17 mai 1885 porte finalement le titre de « loi sur la relégation des récidivistes ».

¹⁷⁸⁴ Pierre Auguste Hyppolite Gomot est magistrat et élu du Puy-de-Dôme. Il est classé parmi les républicains opportunistes. A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français*, Paris, Bourloton, 1889, t. III, p. 206.

¹⁷⁸⁵ « Messieurs, pendant que nous votons un projet de loi sur la relégation des récidivistes, le Sénat en préparait un sur les moyens de prévenir la récidive. Entre ces deux conceptions législatives, aucune antinomie ; néanmoins elles procèdent de deux principes bien différents. L'une, forgée dans le vieil arsenal des lois pénales, prépare une répression à outrance et a pour fin l'exil perpétuel

Toutefois, ce balancement entre une loi répressive et une loi de clémence n'est pas le seul élément sur lequel se fonde l'idée de complémentarité entre les deux mesures législatives. Il existe également une réelle base commune entre les deux approches, fondée sur une idée qui semble faire consensus entre les experts en cette fin du XIX^e siècle : il existe des délinquants irrécupérables car inaccessibles à l'amendement quel que soit le traitement pénitentiaire auquel ils sont soumis. Les tenants de la relégation et les défenseurs de la libération conditionnelle se retrouvent autour de l'idée qu'il convient d'appliquer aux criminels un traitement différencié. Pour les délinquants occasionnels, une mesure de clémence peut, sous certaines conditions, s'avérer profitable. En revanche, pour les délinquants d'habitude¹⁷⁸⁶, une peine d'élimination sociale s'impose. Il existe d'infinis débats sur l'étendue respective des catégories de détenus considérés comme amendables ou comme incorrigibles. Les parlementaires les plus répressifs insistent sur le nombre réduit de détenus amendables et regrettent que la proposition de loi du sénateur Béranger ne distingue pas plus nettement ces deux catégories¹⁷⁸⁷ tandis que les défenseurs de la libération conditionnelle essaient d'étendre les mesures de clémence à un plus grand nombre de détenus. Suivant la manière dont ils positionnent le curseur pour déterminer les proportions respectives d'amendables ou d'irrécupérables, les intervenants se révèlent plus ou moins favorables à la libération conditionnelle ou à la relégation.

Cette conception n'est certainement pas nouvelle puisqu'elle était développée dès 1828 par Charles Lucas, et qu'elle a traversé les débats pénitentiaires tout au long de la monarchie de Juillet. La nouveauté est que dans les années 1870 et 1880, elle semble admise par la grande majorité des protagonistes. Lors de l'enquête parlementaire dirigée par d'Haussonville, les débats montraient déjà qu'un grand nombre des membres de la commission avaient rejoint l'opinion de Charles Lucas sur l'existence de délinquants inaccessibles à l'amendement¹⁷⁸⁸. Le questionnaire adressé aux cours d'appel et à la Cour de cassation contenait également une question sur la transportation des récidivistes, et

du coupable ; l'autre, s'inspirant de sentiments plus généreux, plaçant miséricorde au-dessus de justice, s'occupe de son relèvement moral. Mais il est juste de faire remarquer aussi que la loi sur la relégation a été entreprise pour porter un prompt remède à un mal dont le pays ressent cruellement les atteintes ; elle s'adresse au présent ; celle que nous envoie le Sénat est surtout un moyen préventif, elle vise l'avenir. » Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi, adoptée par le Sénat, sur les moyens de prévenir la récidive (libération conditionnelle, patronage, réhabilitation), par M. Gomot, député. Séance du 20 mars 1884, LC, p. 208.

¹⁷⁸⁶ Ils sont assimilés, à cette époque, aux récidivistes. B. SCHNAPPER, « La récidive, une obsession créatrice au XIX^e siècle », art.cit.

¹⁷⁸⁷ C'est le cas du député Camescasse qui intervient ainsi à la tribune : « Messieurs, je crois qu'il faut soigneusement distinguer deux catégories de détenus. Ceux qui sont condamnés pour la première fois, qui ont commis des délits légers, des délits pour coups et blessures, par exemple ; ce sont des égarés, des hommes qui, évidemment, ne sont pas amenés dans la prison par une perversité ancienne. Et puis, les habitués de la prison, ceux qui y sont entrés pervertis, qui s'y sont pervertis un peu plus encore, et qui sont les agents de la perversion des autres [...] Il ne faut pas que les juges et la Société soient trompés par des hommes dont l'éternel artifice est de se jouer de la justice et des peines, afin de se réserver l'impunité pour de nouveaux méfaits. Eh bien ! Je voudrais précisément, à l'abri de cette distinction, provoquer de la part de la commission quelques explications sur ce qu'on entend faire des uns et des autres. Il est certain qu'au premier abord, à la lecture du projet de loi, on est frappé d'une disposition qui est d'un caractère absolument général, et, peut-être, beaucoup trop général. » Chambre des députés, séance du 16 mai 1885, LC, p. 259-260.

¹⁷⁸⁸ Par exemple, M. Stevens, inspecteur principal des prisons de Belgique, reçoit un accueil poli mais réprobateur lorsqu'il déclare lors de son audition : « En fait de détenus incorrigibles, je reconnais qu'il en existe, mais en très petit nombre ; je n'admets pas le mot incorrigible, parce que je crois que jusqu'au dernier moment il ne faut pas désespérer de l'amendement du coupable ». Désireux de ne pas contredire l'orateur invité, Charles Lucas, qui préside la séance, se contente de : « Je réserve mon opinion ». EP, t. II, p. 160.

nombreuses¹⁷⁸⁹ étaient les cours d'appel qui se prononçaient en faveur de cette peine éliminatoire pour les délinquants incorrigibles¹⁷⁹⁰.

L'opinion concernant l'existence d'une proportion de délinquants impossibles à corriger se renforce également des travaux d'une discipline nouvelle dont le poids s'affirme nettement dans les années 1880 : l'anthropologie criminelle¹⁷⁹¹. L'intervention de médecins et d'aliénistes dans le débat judiciaire et pénitentiaire n'est pas nouvelle : la fondation des « Annales d'hygiène publique et de médecine légale » date de 1829¹⁷⁹². Cependant, il est incontestable que l'influence de l'école positiviste italienne et du plus illustre de ses représentants, Cesare Lombroso, dont l'ouvrage le plus important, *L'homme criminel*, est paru en 1876, donne une impulsion décisive à l'idée qu'il puisse exister une « science du crime », baptisée par la suite « criminologie »¹⁷⁹³. En France, Alexandre Lacassagne, nommé à la chaire d'hygiène et de médecine légale de Lyon, devient le chef de file de l'école française avec une intervention remarquée au congrès de Rome en 1885 et la fondation de la revue *Les archives de l'anthropologie criminelle* en 1886¹⁷⁹⁴. Les conceptions de Lombroso et de ses premiers adeptes en France¹⁷⁹⁵ conduisent à considérer qu'il existe un « type criminel » inaccessible à tout traitement : l'idée même de l'amendement ou de l'amélioration par la prison devient dès lors caduque pour ce type de délinquant. Lacassagne se prononce, lors de sa leçon inaugurale à Lyon en 1880, en faveur de la transportation des « incorrigibles » et des « individus organiquement mauvais »¹⁷⁹⁶. Au

¹⁷⁸⁹ Selon Robert Badinter, elles sont en majorité dans ce cas. R. BADINTER, *La Prison républicaine*, op. cit., p. 115.

¹⁷⁹⁰ Un exemple parmi tant d'autres, extrait de la réponse au questionnaire de la cour d'appel de Rennes : « L'opinion unanime de la magistrature réclame des mesures énergiques contre les récidivistes incorrigibles, les malfaiteurs endurcis, qui, hôtes habituels des prisons, y enseignent à de moins corrompus qu'eux les perversités dont ils se hâtent de reprendre le cours à chaque libération nouvelle. » Cour d'appel de Rennes, EP, t. IV, p. 218.

¹⁷⁹¹ La bibliographie sur ce sujet étant très étendue, en voici seulement un bref aperçu. O. BOSC, *La foule criminelle. Politique et criminalité dans l'Europe du tournant du XIX^e siècle*, Paris, Fayard, 2007 ; C. DEBUYST, F. DIGNEFFE, J.-M. LABADIE, A. PIRES, *La rationalité pénale et la naissance de la criminologie*, Nouvelle édition, Bruxelles, De Boeck Université, 1998 (*Histoire des savoirs sur le crime et la peine*, 2) ; D. KALIFA, « Concepts de défense sociale et analyses du fait délinquant dans la France du début du XX^e siècle », D. KALIFA, « Concepts de défense sociale et analyses du fait délinquant dans la France du début du XX^e siècle », in : B. GARNOT (dir.), *Ordre moral et délinquance de l'Antiquité au XX^e siècle*, 1994, p. 233-240 ; D. KALIFA, *Crime et culture au XIX^e siècle*, Paris, Librairie Académique Perrin, 2005 ; M. KALUSZYNSKI, « Aux origines de la criminologie : l'anthropologie criminelle », *Frénésie*, vol. 5, 1988 ; M. KALUSZYNSKI, *La criminologie en mouvement, naissance et développement d'une science sociale en France à la fin du XIX^e siècle, autour des « Archives de l'anthropologie criminelle d'Alexandre Lacassagne »*, Bibliographies, Paris 7, Paris, 1988 ; M. KALUSZYNSKI, « Les congrès internationaux d'anthropologie criminelle (1885-1914) », *Revue d'histoire intellectuelle*, vol. 7, 1989 ; L. MUCCHIELLI, *Histoire de la criminologie française*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; L. MUCCHIELLI, « Criminologie, hygiénisme et eugénisme en France (1870-1914) : débats médicaux sur l'élimination des criminels réputés "incorrigibles" », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n°3, 2000, p. 57-88 ; L. MUCCHIELLI, « L'impossible constitution d'une discipline criminologique en France. Cadres institutionnels, enjeux normatifs et développements de la recherche des années 1880 à nos jours », *Criminologie*, vol. 37, n° 1, 2004, p. 13-42 ; M. RENNEVILLE, « La médecine du crime dans la première moitié du XIX^e siècle », in : L. MUCCHIELLI (dir.), *Histoire de la criminologie française*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 29-53 ; M. RENNEVILLE, « L'anthropologie du criminel en France », *Criminologie*, vol. XXVII, n° 2, 1994, p. 185-209 ; M. RENNEVILLE, *La médecine du crime. Essai sur l'émergence d'un regard médical sur la criminalité en France (1785-1885)*, Thèse de doctorat en histoire dactyl., Université Paris 7, Paris, 1996.

¹⁷⁹² J.-P. ALLINNE, *Gouverner le crime. Les politiques criminelles françaises de la révolution au XXI^e siècle 1. L'ordre des notables 1789 - 1920*, op. cit., p. 174.

¹⁷⁹³ Sur la question de des origines de la criminologie, voir A. PIRES, « La criminologie d'hier et d'aujourd'hui », in : C. DEBUYST, F. DIGNEFFE, J.-M. LABADIE, A. PIRES, *Des savoirs diffus à la notion de criminel*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008 (*Histoire des savoirs sur le crime et la peine*, 1), p. 15-72 ; M. RENNEVILLE, « Quelle histoire pour la criminologie en France ? (1885-1939) », *Criminocorpus* [En ligne], 2014, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/2752> (consulté le 14 septembre 2023).

¹⁷⁹⁴ M. KALUSZYNSKI, « Aux origines de la criminologie : l'anthropologie criminelle », art. cit., p. 15 et s.

¹⁷⁹⁵ Les premiers travaux de Lacassagne s'inspirent directement des expériences de Lombroso, même si, très rapidement, l'école française va se tourner vers des explications davantage sociologiques que biologiques. *Ibid.*, p. 17.

¹⁷⁹⁶ R. BADINTER, *La Prison républicaine*, op. cit., p. 115-117.

final, un consensus se dessine. La loi sur la relégation apporte une réponse immédiate aux conséquences les plus néfastes de l'augmentation de la récidive et s'applique au « criminel d'habitude ». La loi sur la libération conditionnelle tente un travail de plus long terme et est destinée en premier lieu au traitement du « criminel d'accident »¹⁷⁹⁷.

C'est ce complexe rapport d'opposition et de complémentarité qui explique qu'« à la disposition la plus répressive votée depuis le Code pénal de 1810 succédaient les dispositions les plus généreuses en Europe en matière de libération conditionnelle »¹⁷⁹⁸. Ces deux lois tendent cependant à exclure la grâce collective à fonction pénitentiaire tant dans ce qu'elles ont de complémentaire que dans ce qui les oppose.

2. Un contexte défavorable à la grâce

L'idée qu'il existe des délinquants incorrigibles s'accorde mal avec la philosophie générale de la grâce, car elle suppose que le crime n'est pas conçu comme une faute mais comme l'expression d'une manière d'être qui ne peut être modifiée. L'école française, à la suite de Lacassagne, et à la différence de l'école italienne, s'appuie davantage sur des causes sociologiques que biologiques pour caractériser le criminel¹⁷⁹⁹. Cependant, le résultat est le même : il existe des criminels que le châtement doit mettre hors d'état de nuire plutôt que de chercher à amender. Dans cette perspective, le fondement de la peine réside entièrement dans la nécessité de la défense de la société et non plus dans la faute, toujours rachetable, du criminel.

L'idée de la nécessité de la défense de l'ordre social n'a évidemment rien de nouveau dans les années 1880, et elle imprègne depuis longtemps les réflexions des fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces : l'histoire des grâces collectives en témoigne, avec, dès les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818, les fortes réserves exprimées par certains préfets et par le ministère de la Justice à une trop grande extension de l'usage de la clémence. Il est incontestable cependant que le développement des théories positivistes au tournant des années 1870 et 1880 donnent à cette conception un éclat et une pregnance nouvelle qui tend à détacher davantage encore le crime de la notion de faute¹⁸⁰⁰.

Or, la grâce demeure imprégnée de son origine religieuse. L'idée même de la grâce s'appuie sur la conception chrétienne de la faute et de la rédemption, qui présuppose le

¹⁷⁹⁷ Le « criminel d'accident » est « digne de toute l'indulgence et de la pitié de ses semblables », au contraire du « criminel d'habitude » qui est « en révolte contre la loi sociale et fait du crime une profession ». F. DESPORTES, séance de la Société générale des prisons, 23 avril 1884, BSGP, 1884, p. 359.

¹⁷⁹⁸ R. BADINTER, *La Prison républicaine*, op. cit., p. 169.

¹⁷⁹⁹ Selon Laurent Mucchielli, cette différence entre l'école dite italienne, à la suite de Lombroso, et l'école dite française emmenée par Lacassagne serait toutefois à nuancer. L. MUCCHIELLI, *Histoire de la criminologie française*, Paris, L'Harmattan, 1994.

¹⁸⁰⁰ « Lombroso qui agit en naturaliste dans ce milieu juridique va imaginer une nouvelle approche du droit pénal, non point la punition d'une faute morale, mais la sanction, basée sur le droit que la société revendique pour se défendre ; non point le libre arbitre, mais le danger potentiel que le criminel constitue ». M. KALUSZYNSKI, « Aux origines de la criminologie : l'anthropologie criminelle », art. cit., p. 13.

libre arbitre de l'être humain, et non sa soumission aux lois de la biologie ou de la société. La symbolique liée à la grâce renvoie à cette origine, comme en témoigne le lyrisme des philanthropes de la Restauration lorsqu'ils évoquent ses bienfaits avec une surabondance de références chrétiennes. C'est incontestablement ce style et cette symbolique qui ne sont plus de mise quand les médecins et les criminologues définissent le criminel à l'aune de théories scientifiques. Le triomphe du régime républicain, qui regarde avec une certaine méfiance tout ce qui évoque la période monarchique, le développement de l'esprit laïc, qui admet plus difficilement les fondements chrétiens de la grâce, et enfin l'idée que la réforme pénitentiaire doit être inspirée par des principes scientifiques plutôt que par les principes moraux qui gouvernent la grâce sont autant de raisons qui conduisent, au tournant des années 1880, à se détourner de cette vieille institution de clémence.

Il est vrai que toute la mise en place du régime des grâces collectives peut s'analyser comme une tentative pour adapter le droit de grâce aux objectifs du système pénitentiaire : un tel encadrement est rendu indispensable par le besoin de s'appuyer sur des normes et des règles pour dispenser la clémence de manière efficace et aider à la réinsertion des libérés. Cependant, plus la réflexion des juristes, des médecins et des criminologues détache le crime de son aspect moral, plus apparaît ce décalage entre ce qu'est supposé être la grâce, un droit exceptionnel destiné à récompenser un mérite exceptionnel, et son usage réel, celui d'un instrument administratif destiné à renforcer l'efficacité du système pénitentiaire

Pour toutes ces raisons, les défenseurs de la libération conditionnelle dans les années 1880 ont jugé utile de se détacher de la symbolique surannée de la grâce et de présenter la libération conditionnelle comme une totale nouveauté. Pour cela, il faut minorer et ignorer la grâce collective dans ses spécificités, et autant que possible présenter la récompense de l'amendement du détenu comme une idée neuve apte à résoudre les problèmes de fond posés par l'aggravation de la récidive.

B. L'enjeu : présenter la libération conditionnelle comme une nouveauté

Si le contexte du début des années 1880 est particulièrement défavorable à la grâce, il n'est pas pour autant acquis à la libération conditionnelle. Le sénateur Bérenger a eu l'habileté de présenter sa proposition de loi comme un complément à la relégation : la réforme de la réhabilitation et du patronage ainsi que l'introduction de la libération conditionnelle doivent traiter des causes profondes de la récidive, tandis que la relégation ne peut que traiter le symptôme. La libération conditionnelle, qui est incontestablement la mesure la plus emblématique de sa proposition de loi, doit encourager les condamnés qui paraissent encore amendables tandis que les incorrigibles seront exilés. Cependant, les réticences demeurent importantes parmi les parlementaires les plus hostiles à la clémence,

et Bérenger doit utiliser, pour emporter la conviction d'une majorité d'entre eux, deux arguments qu'il s'agit de combiner avec finesse.

D'un côté, le sénateur Bérenger doit soutenir que l'objet central de la libération conditionnelle, encourager le détenu à l'amendement par une promesse de libération anticipée, est en grande partie une nouveauté. Il serait en effet difficile de faire admettre qu'un dispositif supposé traiter les causes profondes de la récidive existe depuis plus de cinquante ans, alors que, durant cette même période, la récidive n'a cessé d'augmenter. Employer cet argument suppose donc d'ignorer, ou en tous cas de minorer, la fonction pénitentiaire de la grâce collective (1)

D'un autre côté, Bérenger doit également ne pas laisser penser que la libération conditionnelle est une innovation totale, car comment être certain de l'efficacité de ce dispositif s'il n'a jamais été testé ? Outre l'exemple étranger de l'Angleterre et de l'Irlande, Bérenger s'appuie, à la suite de Bonneville de Marsangy, sur l'exemple de la libération anticipée des jeunes détenus qui a commencé à être mise en place sous la monarchie de Juillet. L'argument est adroit, car il permet d'affirmer à la fois que la libération conditionnelle existe déjà pour les détenus mineurs, mais qu'elle est une nouveauté pour les condamnés adultes. Cependant, une seconde fois, Bérenger est conduit à passer sous silence le rôle de la grâce dans l'élaboration du système de libération anticipée des jeunes détenus (2).

*1. Les points communs entre la libération conditionnelle et la grâce collective :
une réalité passée sous silence*

Lorsque le sénateur Bérenger dépose sa proposition de loi sur « les moyens préventifs de prévenir la récidive » le 27 décembre 1882, son objectif est de paraître compléter l'action du projet de loi sur la transportation des récidivistes déposé en février de la même année. Il doit donc promouvoir des dispositifs inédits afin de lutter contre les racines profondes du fléau de la récidive, dont, selon lui, le projet du ministre de l'Intérieur, Waldeck-Rousseau, ne permet de traiter que les effets. La proposition Bérenger manquerait de crédibilité si on jugeait qu'elle se contente d'introduire dans l'arsenal de la lutte contre la récidive des moyens qui existent déjà en grande partie.

Il ne s'agit pas pour autant, pour nous, de nier qu'il existe des différences essentielles entre grâce et libération conditionnelle. La première de ces différences découle d'un principe constitutionnel et touche à la question de la souveraineté. La grâce est un privilège exclusif du chef de l'État, qui demeure absolument libre d'exercer cette prérogative selon son bon vouloir. La libération conditionnelle, tout au contraire, est mise en place par une loi : elle peut faire l'objet, sur ses objectifs, ses modalités et son application, d'un débat devant la représentation nationale. Avec le recul, il peut sembler que cette seule raison, avec celle de la conditionnalité de la mesure, était déjà largement

suffisante pour qu'il paraisse justifié de remplacer la grâce collective par la libération conditionnelle.

Cependant, et c'est là le point central, ce n'est pas cette question qui est mise en avant dans la proposition de décembre 1882 : celle-ci fait plutôt le choix de présenter comme une nouveauté l'action bénéfique exercée sur les détenus par la perspective d'une récompense de la bonne conduite. Or, c'est précisément à ce niveau-là, celui des effets du dispositif sur les condamnés, que la grâce collective et la libération conditionnelle sont le plus comparables. Si ces points communs, pourtant évidents, n'apparaissent pas aux yeux de beaucoup de parlementaires, c'est justement parce que la procédure des grâces collectives est mal connue.

Le sénateur Bérenger fait précéder sa proposition de loi d'un long rapport qui en expose les motifs et les arguments. Ces arguments sont repris et développés dans les trois autres rapports supplémentaires qu'il rédige en tant que rapporteur de la commission chargée d'examiner sa proposition, ainsi que lors de ses interventions dans les débats. Dans ces différentes interventions, ainsi que dans celle du député Gomot qui défend la proposition de loi à la Chambre, Bérenger essaie de passer sous silence les similitudes entre grâce pénitentiaire et libération conditionnelle tant sur le plan des objectifs que sur celui du dispositif envisagé.

La libération conditionnelle et la grâce pénitentiaire reposent sur un postulat commun : la perspective d'une réduction de peine favorise l'amendement du détenu, et cet amendement peut se juger au travers de sa bonne conduite et de son assiduité au travail. Au « perfectionnement moral »¹⁸⁰¹ du détenu évoqué par Bérenger dans son rapport introductif correspond le « retour aux sentiments honnêtes » du texte de l'ordonnance du 6 février 1818.

La proposition de loi de Bérenger, dans son article 6, définit ainsi la libération conditionnelle :

*Tout condamné à une peine emportant privation de la liberté qui s'est rendu digne d'indulgence par sa bonne conduite, ses témoignages de repentir et son travail peut, à titre d'épreuve, être mis conditionnellement en liberté si la durée de la peine prononcée est d'au moins six mois, et s'il en a subi plus de la moitié.*¹⁸⁰²

L'ordonnance du 6 février 1818, quant à elle, caractérise la grâce collective comme la récompense accordée aux détenus qui, « par une bonne conduite soutenue, se seront rendus dignes de la remise entière ou de la commutation de la peine qu'il leur resterait à subir », sachant que l'article 4 de cette même ordonnance ajoute au critère de la bonne

¹⁸⁰¹ Proposition de loi présentée au Sénat sur les moyens préventifs de combattre la récidive, par M. Bérenger, sénateur (Séance du 27 décembre 1882), LC, p. 18.

¹⁸⁰² *Ibid.*, p. 40.

conduite celui de « l'assiduité au travail »¹⁸⁰³. Les termes employés sont très proches, et la différence entre les deux définitions réside essentiellement, voire exclusivement, dans le caractère révocable de la mesure de libération signalé par l'usage de l'adverbe « conditionnellement » dans l'article 6 de la proposition de la loi Bérenger.

Second point commun entre la libération conditionnelle et la grâce collective qui apparaît immédiatement à la lecture de l'article 6 de la proposition de loi de Bérenger : la durée du temps d'épreuve qui doit précéder la mesure de clémence, égal à la moitié de la peine dans les deux cas. La nécessité de fixer un temps d'épreuve égal à l'exécution d'une fraction déterminée de la peine avant toute mesure de libération conditionnelle apparaît comme une évidence pour les mêmes raisons que celles avancées par Guerry de Champneuf en 1828. Il est difficile de réduire une peine de plus de la moitié sans risquer de donner le sentiment d'affaiblir considérablement la répression. De plus, l'idée même de l'amendement par la détention suppose que cette dernière ait duré au moins un certain temps afin de produire ses effets¹⁸⁰⁴. Par ailleurs, les modèles étrangers de libération conditionnelle retiennent des durées de temps d'épreuve pour la plupart assez élevés, comme par exemple les trois quarts de la durée de la peine en Allemagne et en Autriche¹⁸⁰⁵. Cependant, le choix d'un temps égal à la moitié de la peine apparaît clairement comme imposé par l'existence de la grâce collective, ce que le sénateur Bérenger est obligé de reconnaître malgré sa volonté de laisser cette dernière dans l'ombre¹⁸⁰⁶. Il y a ici un cas d'influence directe de la grâce collective sur la libération conditionnelle que Bérenger tente cependant de minimiser en qualifiant de « tradition » la règle du temps d'épreuve. Une telle omission laisse dans l'obscurité les raisonnements qui ont accompagné la mise en place du temps d'épreuve par les circulaires de 1828.

L'article 6 de la proposition de Bérenger contient une seconde condition temporelle : seuls les détenus condamnés pour une peine égale ou supérieure à six mois sont concernés par la libération conditionnelle¹⁸⁰⁷. C'est là une différence avec la grâce collective car aucune limite inférieure n'a jamais été fixée pour les courtes peines. En revanche, le fait que les grâces collectives soient accordées une seule fois par an exclue en pratique l'immense majorité des peines de prison inférieure un an, sauf durant l'éphémère période de l'expérimentation des grâces trimestrielles entre 1873 et 1876. Plusieurs pays

¹⁸⁰³ Bull. lois, 7^e série, t. VI, n° 198, p. 89 et s. Voir le texte complet de l'ordonnance du 6 février 1818 en annexe.

¹⁸⁰⁴ Bonneville de Marsangy avait également fixé un temps d'épreuve lors de sa première évocation de la libération préparatoire, dans une proportion qui variait, selon la nature de la peine, entre les cinq sixièmes et les trois quarts. Ce n'est que dans son ouvrage publié sous le Second Empire, *De l'amélioration de la loi criminelle*, que Bonneville propose de retenir la moitié de la peine comme durée du temps d'épreuve « par assimilation aux règles de droit de grâce ». A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *De l'amélioration de la loi criminelle en vue d'une justice plus prompte : plus efficace, plus généreuse et plus moralisante*, Cotillon, 1855, vol 1., p. 99-100.

¹⁸⁰⁵ Édouard Proust, « Enquête sur la libération conditionnelle. Compte-rendu », BSGP, 1883, p. 674-714.

¹⁸⁰⁶ « Mais nous demandons que la réduction puisse aller jusqu'à moitié de la peine prononcée. C'est une tradition ancienne en France que la grâce, généralement refusée au début de l'expiation, peut être accordée lorsque le condamné a subi la moitié de sa peine. Il est naturel de ne pas accorder à moins la libération conditionnelle. » Proposition de loi présentée au Sénat sur les moyens préventifs de combattre la récidive, par M. Bérenger, sénateur (Séance du 27 décembre 1882), LC, p. 19.

¹⁸⁰⁷ Cette disposition sera cependant modifiée pendant les débats, et au final les dispositions de la loi établissent que le temps d'épreuve est égal à la moitié de la peine pour les peines supérieures à six mois et égal à trois mois pour les peines d'une durée inférieure. Les peines d'une durée inférieure à trois mois sont exclues des dispositions concernant la libération conditionnelle.

d'Europe avaient en effet adopté des durées minimums plus élevée, comme par exemple trois ans en Angleterre ou deux ans en Italie¹⁸⁰⁸. Un tel choix aurait cependant été problématique en France pour la même raison qu'une durée du temps d'épreuve supérieur à la mi-peine : la libération conditionnelle se serait alors trouvée concurrencée par la grâce collective.

Au final, il est incontestable que ces temps d'épreuve réduits, qui font de la loi sur la libération conditionnelle une des plus généreuses d'Europe, sont imposées par l'existence de la grâce collective en France. Cette circonstance a échappé aux historiens jusqu'à ce jour¹⁸⁰⁹.

Il existe encore d'autres points communs entre la libération conditionnelle et la grâce collective. En 1818 comme en 1885, la politique de récompense par la clémence s'insère dans un projet plus vaste de réforme pénitentiaire, en amont, et par un suivi des libérés en aval. Dans la proposition de loi de Bérenger, la libération conditionnelle est précédée d'une série de dispositions destinées à accélérer la mise en application de la loi pénitentiaire de 1875 et précède une réforme de la réhabilitation destinée à faciliter la réinsertion des détenus libérés. Le caractère conditionnel de la libération impose un suivi du libéré, puisque de sa conduite après la détention dépend son éventuel retour en détention. L'article 10 de la proposition Bérenger prévoit donc que le « mode de surveillance » des libérés conditionnels soit assuré dans des formes prévues par un règlement d'administration public.

En 1818, la réforme du système pénitentiaire était, certes, encore embryonnaire malgré les quelques avancées rappelées par le texte de l'ordonnance du 6 février 1818. Quant aux dispositions en faveur du détenu après sa libération, elles sont inexistantes dans cette même ordonnance : la Société royale des prisons avait tenté, avec le développement du patronage, de pallier ce manque¹⁸¹⁰. Cependant, même si elles n'ont pas débouché sur des résultats tangibles, ces préoccupations sont bel et bien présentes au moment de la mise en place des grâces collectives¹⁸¹¹, et la proximité avec les réflexions qui accompagnent la mise en place de la libération conditionnelle est flagrante.

Dernier point commun avec la grâce : la libération conditionnelle n'est pas un droit que le détenu peut invoquer en sa faveur lorsqu'un certain nombre de conditions définies par la loi et les règlements sont invoqués, mais demeure une possibilité offerte à l'administration qui peut décider de provoquer, ou non, la mesure en faveur du condamné. Dans son discours introductif, Bérenger justifie de ne pas suivre, sur ce point, ce que serait

¹⁸⁰⁸ É. PROUST, *op. cit.*, p. 674-714.

¹⁸⁰⁹ Robert Badinter, par exemple, souligne que les dispositions de la loi Bérenger sont « les plus généreuses en Europe » mais ne fait pas le rapprochement avec la grâce collective. R. BADINTER, *La Prison républicaine*, *op. cit.*, p. 167-169.

¹⁸¹⁰ C'est d'ailleurs ce que l'inspecteur Granier souligne dans un article de 1898. « Le système de La Rochefoucauld, grâces administratives ou collectives, fut institué peu d'années après par l'ordonnance du 6 février 1818 [...] Mais le patronage entrevu par La Rochefoucauld fit alors défaut et les grâces collectives furent, jusqu'à l'application de la loi du 14 août 1885 sur la libération conditionnelle, l'objet de récriminations incessantes. » C. GRANIER, « Un réformatoire en 1814 », art. cit., p. 234

¹⁸¹¹ Pour les nouveautés introduites dans le régime de la grâce collective par les circulaires du ministère de l'Intérieur sous le Second Empire, voir *supra*, chapitre 3.

selon lui le système anglais des *tickets of leave*, où, quand le détenu « a obtenu pour la conduite et pour le travail le nombre de bons points fixé par les règlements, il ne dépend pas de l'Administration de lui refuser sa mise en liberté »¹⁸¹². Bérenger propose que l'administration soit maîtresse de sa décision en tenant compte « d'autres éléments que de la conduite ou du travail à l'intérieur de la prison »¹⁸¹³. Cet aspect de la libération conditionnelle telle qu'elle est proposée par Bérenger se situe dans le strict prolongement de la grâce collective pour au moins deux raisons. La première, c'est l'individualisation de la mesure. La grâce est toujours, au XIX^e siècle, une mesure individuelle même lorsqu'elle répond à l'appellation de « grâce collective ». C'est même ce caractère individuel qui peut donner aux grâces collectives leur réelle vocation pénitentiaire en permettant d'adapter la mesure de clémence au profil de chaque condamné. C'est exactement ce que défend le sénateur Bérenger pour la libération conditionnelle. Cette individualisation conduit à un second point commun essentiel avec la grâce : la prise en compte par l'administration « d'autres éléments » que la seule bonne conduite ou le travail à l'intérieur de la prison. On se rappelle que c'est la prise en compte de ces éléments tirés du dossier du condamné – nature et circonstances des faits ayant conduit à la condamnation, conduite du condamné avant les faits, éléments de personnalité recueillis lors du procès – qui justifie que la direction des affaires criminelles et des grâces puisse rejeter chaque année un certain nombre des propositions de grâce de l'administration. De plus, la pratique de la grâce a conduit à rajouter d'autres critères, comme le montant du pécule de sortie ou les liens entretenus par le détenu avec sa famille, pour évaluer ses chances de réinsertion à la libération. Il apparaît donc que derrière les « autres éléments » que Bérenger ne prend pas la peine de détailler pourrait se résumer toute l'expérience accumulée de l'application de la grâce collective.

La présentation de la libération conditionnelle comme une innovation susceptible de changer le regard du détenu sur sa détention semble remporter un certain succès, au moins parmi les défenseurs de la libération conditionnelle. Un exemple frappant en est donné par le rapporteur de la commission chargée d'examiner la proposition Bérenger à la chambre, Gomot. Celui-ci écrit, dans son rapport, un véritable plaidoyer en faveur des effets supposés de la libération conditionnelle, alors que ceux-ci sont les mêmes que ceux qui étaient attendus de la grâce collective. L'usage du futur dans cette description de l'état d'esprit du détenu après l'introduction de la libération conditionnelle accrédite cette idée que la libération conditionnelle va ouvrir une dimension, pour le moment inexistante, dans les motifs d'espoir des condamnés détenus :

¹⁸¹² Proposition de loi présentée au Sénat sur les moyens préventifs de combattre la récidive, par M. Bérenger, sénateur (Séance du 27 décembre 1882), LC, p. 17.

¹⁸¹³ « Reconnaître un droit serait s'exposer parfois à l'hypocrisie, si commune parmi les détenus, ce qui ne doit appartenir qu'au repentir et à l'amendement sincères. Il convient d'ailleurs que l'Administration puisse tenir compte d'autres éléments que de la conduite ou du travail à l'intérieur de la prison. » *Ibid.*

Une seule lueur peut briller dans sa nuit ; c'est l'espoir de la liberté. Je ne parle pas de la date fixée à sa libération. Elle marque l'échéance d'un droit acquis ; qu'il se conduise mal ou bien, la levée d'écrou n'en sera ni retardée ni avancée d'une heure. Mais que par son repentir, sa soumission, ses habitudes laborieuses, il puisse obtenir l'abréviation de ce temps de souffrances, retrouver plus vite la famille, le travail productif, les intérêts, les jouissances de la vie. Dès que le rêve apparaîtra à ses yeux comme réalisable, un changement considérable se fera en lui. Désormais son existence de prisonnier aura une raison d'être, sa bonne conduite une sanction, son labeur une récompense. Rien n'est plus propre à relever le courage du détenu que l'appât de cette liberté qui, par cela même qu'elle est indéterminée, lui paraîtra prochaine.¹⁸¹⁴

Plutôt que d'essayer démontrer que la libération conditionnelle peut remplir les objectifs que la grâce échoue à atteindre, les défenseurs de la libération conditionnelle préfèrent masquer ces objectifs communs. Cette présentation des choses est en décalage avec la réalité de l'application des grâces collectives.

Cette même stratégie de négation du rôle de la grâce est employée pour la seconde partie de l'argumentation en faveur de la libération conditionnelle qui consiste à affirmer que celle-ci, bien que nouveauté pour les condamnés adultes, a déjà été expérimentée sur les jeunes détenus.

2. L'effacement du rôle de la grâce dans la libération anticipée des jeunes détenus

Dans son rapport introductif, Bérenger reconnaît deux modèles à la libération conditionnelle : l'exemple étranger, d'une part, et les mesures en faveur des jeunes détenus appliquées en France, d'autre part. Or, en retraçant l'histoire de l'introduction de la libération conditionnelle pour les détenus mineurs en France, Bérenger, à la suite de Bonneville de Marsangy, passe sous silence les débats qui se sont élevés au sujet de la grâce entre le ministère de la Justice et celui de l'Intérieur. Il est possible que ce silence, d'abord imputable à Bonneville puis repris par Bérenger, ait été involontaire. Elle n'en conduit pas moins, à partir d'une lecture erronée de la circulaire du comte d'Argout du 3 décembre 1832 sur le placement des mineurs détenus en apprentissage¹⁸¹⁵, à effacer le rôle de la grâce qui ne cède en effet la place à la libération conditionnelle des mineurs qu'après le vote de la loi du 5 août 1850 sur les colonies pénitentiaires.

¹⁸¹⁴ Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi, adoptée par le Sénat, sur les moyens de prévenir la récidive, par M. Gomot, député, (Séance du 18 novembre 1884), LC, p. 214.

¹⁸¹⁵ Le comte d'Argout est ministre des Travaux publics. Cette circulaire a en effet été adoptée lors de la brève période durant laquelle l'administration des prisons a été rattachée à ce ministère et non au département de l'Intérieur.

Pour Béranger, l'année 1832 est en effet celle de l'introduction de la libération conditionnelle en France dans la pratique¹⁸¹⁶ avant de recevoir la consécration de la loi en 1850¹⁸¹⁷, faisant ainsi de ce pays un précurseur en la matière. La circulaire de 1832 étend un dispositif expérimenté à plus petite échelle à Paris par le préfet de police Delessert¹⁸¹⁸, et qui marquerait ainsi « sous le gouvernement de Juillet » la naissance « pour la première fois » de « l'idée d'intéresser un condamné à abréger sa peine par sa bonne conduite »¹⁸¹⁹.

Or, ce n'est pas sous la monarchie de Juillet que l'idée de récompenser la bonne conduite en détention par une abréviation de la peine est introduite en France, mais bien dans les débuts de la Restauration avec les ordonnances sur les jeunes détenus des 18 août et 9 septembre 1814 et surtout l'ordonnance du 6 février 1818. Béranger passe sous silence ce que l'idée de la récompense de l'amendement doit aux grâces collectives.

De plus, il est erroné d'affirmer que le dispositif généralisé par la circulaire du 3 décembre 1832 consiste à récompenser la bonne conduite par une abréviation de la peine. Cette circulaire, en effet, ne concerne pas des mineurs condamnés mais au contraire acquittés en raison de leur jeune âge et détenus par mesure d'éducation. La confusion de Béranger, cependant, ne fait que suivre celle de Bonneville de Marsangy¹⁸²⁰. L'idée de faire remonter l'introduction de la libération conditionnelle pour les mineurs en France à la circulaire du ministre des Travaux publics du 3 décembre 1832 est en effet avancée par Bonneville de Marsangy dès sa première brochure¹⁸²¹. Dans sa présentation, Bonneville de Marsangy donne le sentiment que la circulaire du 3 décembre 1832 traite de la question de la mise en liberté provisoire des jeunes détenus : pourtant, il n'est jamais question de

¹⁸¹⁶ « Bien qu'elle n'ait pas reçu chez nous l'extension qu'elle a prise à l'étranger, on ne peut contester qu'elle ne soit d'origine française. C'est en 1832 qu'elle fut introduite comme un dérivé de la grâce, non dans la loi, mais dans la pratique pénitentiaire en ce qui concerne les jeunes détenus. » Proposition de loi présentée au Sénat sur les moyens préventifs de combattre la récidive, par M. Béranger, sénateur (Séance du 27 décembre 1882), LC, p. 15.

¹⁸¹⁷ « Lorsqu'en 1850, un courant de réaction contre l'application du système cellulaire à l'enfance amena la substitution de l'éducation dans les colonies agricoles à emprisonnement individuel pour les mineurs de 16 ans, la libération conditionnelle qui, jusque-là, n'avait eu que le caractère d'une mesure administrative, reçut la consécration de la loi. » *Ibid.*, p. 16.

¹⁸¹⁸ Il semble toutefois que les mesures du préfet Delessert ne soient pas les seules qui aient précédé la circulaire. Michel Fize cite par exemple le système introduit en 1817 par l'abbé Arnould au profit des jeunes détenus de Sainte-Pélagie. M. FIZE, « Il y a 100 ans... La libération conditionnelle », art. cit., p. 758.

¹⁸¹⁹ « C'est sous le Gouvernement de juillet qu'est née, pour la première fois, l'idée d'intéresser un condamné à abréger sa peine par sa bonne conduite ; c'était l'encourager à des habitudes et à des efforts dont lui et la Société doivent recueillir à la fois le bénéfice. Ce ne fut pas d'abord par la loi, mais par un simple essai administratif que l'initiative s'introduisit. » Intervention du sénateur Béranger, rapporteur. Première délibération sur la proposition de loi relative aux moyens préventifs de combattre la récidive (Séance du 20 mars 1884), LC, p. 115.

¹⁸²⁰ L'erreur initiale de Bonneville de Marsangy n'a jamais été identifiée par les historiens qui se sont intéressés à l'histoire de la libération conditionnelle, et les rapports complexes entre grâce pénitentiaire et libération anticipée des jeunes détenus n'ont jamais fait l'objet d'aucune étude approfondie. M. FIZE, « Il y a 100 ans... La libération conditionnelle », art. cit. ; S. RUOPOLI-CAYET, *Bonneville de Marsangy (1802-1894), op. cit.* ; J.-L. SANCHEZ, « Les lois Béranger (lois du 14 août 1885 et du 26 mars 1891) » art. cit.

¹⁸²¹ « Le principe des libérations provisoires a été introduit dans notre système pénitentiaire, et à l'égard des jeunes détenus seulement, par l'instruction ministérielle du 3 décembre 1832. J'ai évité d'employer la même expression (liberté provisoire) évidemment impropre, puisqu'elle tend à faire confondre la liberté provisoire que le Code d'instruction criminelle accorde avec la liberté que je demande pour les condamnés amendés, à titre d'épreuve de leur réforme, et de préparation à l'état absolu de liberté. » A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *De la récidive, ou des moyens les plus efficaces pour constater, rechercher et réprimer les rechutes dans toute infraction à la loi pénale*, Paris, Librairie de jurisprudence de Cotillon, 1844, p. 21.

« libération » dans cette circulaire entièrement consacrée au placement en apprentissage de jeunes « détenus » en vertu de l'article 66 du Code pénal¹⁸²².

La raison pour laquelle Bonneville de Marsangy attribue à la circulaire de 1832 l'origine de la liberté provisoire réside dans les circulaires que le ministère de l'Intérieur, qui a entre-temps retrouvé la tutelle des prisons après l'avoir cédé au ministère des Travaux publics, a rédigé quelques années plus tard. Ces circulaires témoignent d'un conflit ouvert entre ce ministère et celui de la Justice au sujet des mesures prises à l'égard des jeunes détenus. Selon la circulaire de 1832, il avait été prévu, en accord avec la Chancellerie, que le placement en apprentissage¹⁸²³ relèverait de l'administration des prisons : cette disposition ne portait pas atteinte à la compétence du ministère de la Justice en matière de grâces car la détention des mineurs en vertu de l'article 66 n'était pas considérée comme une peine, mais comme une mesure de police¹⁸²⁴. En revanche, aucune mesure n'avait fixé la compétence pour la remise du détenu mineur aux parents. Or, par une interprétation extensive de sa compétence, le ministère de l'Intérieur prévoit dans une circulaire du 7 décembre 1840 que toutes les mesures à l'égard du jeune détenu prise en vertu de l'article 66 du Code pénal, y compris la remise d'un enfant à ses parents, « constituent au fond un acte de mise en liberté provisoire après jugement » relevant de « l'autorité administrative »¹⁸²⁵. Bien plus, cette circulaire prévoit que le ministère public, pourtant consulté pour les décisions de placement en apprentissage, n'a pas à être consulté en cas de décision de remise aux parents.

¹⁸²² Pour comprendre le sens de la circulaire du comte d'Argout, il faut rappeler une particularité du Code pénal de 1810 concernant la responsabilité pénale des mineurs de seize ans. Deux articles lui sont consacrés : l'article 66 porte sur l'absence totale de responsabilité lorsque le tribunal juge que le mineur a agi « sans discernement », tandis que l'article 67 est consacré à l'atténuation de cette responsabilité s'il est jugé qu'il a commis l'infraction « avec discernement ». Un mineur déclaré irresponsable de ses actes d'après l'article 66 n'est pas condamné et, par conséquent, ne se voit pas infliger de peine : cependant, ce même article prévoit que le tribunal peut décider, « suivant les circonstances », si le mineur sera rendu à ses parents ou s'il sera conduit dans une maison de correction « pour y être élevé et détenu pendant tel nombre d'années que le jugement déterminera ». Code pénal de 1810, article 66.

¹⁸²³ Alors que, selon le Code pénal, la détention du jeune mineur selon l'article 66 devait s'effectuer dans une maison de correction pour y être élevé et détenu, le manque de lieu de détention conduisait souvent, dans les faits, à incarcérer le mineur dans des prisons ordinaires, et parfois au contact de détenus adultes : la question de l'effet corrupteur bien plus qu'éducatif de la mesure est très vite posée. Dès les débuts de la Restauration, des initiatives sont prises pour placer en apprentissage les mineurs détenus en application de l'article 66 plutôt que de les laisser dans un lieu de détention ordinaire. La circulaire du comte d'Argout ne fait que généraliser cette solution.

¹⁸²⁴ « Avant d'établir en règle générale ce qui n'avait été pratiqué jusqu'à présent que par exception, j'ai examiné, de concert avec Monsieur le garde des Sceaux, la question de légalité. Nous avons reconnu que l'espèce de détention autorisée par l'article 66 du Code pénal, est ordonnée par des jugements dont la première disposition prononce l'acquiescement des prévenus, n'est point une peine, et doit être considérée comme une mesure de police pour rectifier l'éducation (Arrêts de cassation, 21 juin 1811 et 17 juillet 1812), comme un moyen de discipline (Arrêt de cassation, 17 avril 1824), ou enfin comme un supplément à la correction domestique (Arrêt de cassation, 16 août 1832). Il suit de là que le gouvernement peut en faire cesser ou bien en atténuer les effets, sans recourir à la clémence royale, dont l'intervention n'est nécessaire que pour la remise des peines proprement dite. » Circulaire du 3 décembre 1832 du comte d'Argout, ministre des travaux publics, aux préfets sur le placement en apprentissage des enfants jugés en vertu de l'article 66 du Code pénal, CP, t. I, p. 157.

¹⁸²⁵ « La remise d'un enfant à ses parents, comme son placement en apprentissage chez de simples particuliers ou dans les colonies agricoles constituent au fond un acte de mise en liberté provisoire après jugement mais dont la légalité est reconnue par la jurisprudence de la Cour de cassation. L'instruction de 1832 a recommandé de demander l'assentiment préalable du ministère public à la sortie de l'enfant, et je vous recommande la stricte exécution de cette disposition. Mais la sortie ne doit avoir lieu que par l'exercice de la volonté de l'autorité administrative, seule préposée à la tutelle du jeune acquitté. » Circulaire du 7 décembre 1840 sur l'administration des maisons d'éducation correctionnelle affectées aux jeunes détenus, CP, t. I, p. 277.

Cette interprétation est en contradiction les termes qui avaient été négociés avec le ministère de la Justice au moment de la circulaire du comte d'Argout. Il est vrai que la détention du mineur suivant l'article 66 a une nature hybride : mesure éducative, elle est néanmoins prononcée par une juridiction. Elle n'est pas une peine, mais elle en a, pour ceux qui la subissent, toutes les apparences. Pour un mineur détenu, la mesure par laquelle il est autorisé à sortir de la prison pour être placé en apprentissage s'apparente beaucoup à une libération. Du point de point juridique, cependant, il est clair que ce placement ne peut s'analyser comme une libération provisoire avant l'expiration de la peine, puisqu'il n'y a pas de peine. La réplique du ministère de la Justice à la circulaire du 7 décembre 1840 ne se fait pas attendre et la direction des affaires criminelles et des grâces proteste vigoureusement auprès de la direction des prisons¹⁸²⁶. Une note annexée au brouillon de la lettre précise pourquoi le ministre de la Justice doit exercer seul le droit de remettre l'enfant à ses parents :

*Ce droit, le ministre de la Justice l'exerce pour deux raisons. La première, c'est qu'il participe du droit de grâce, pour l'exercice duquel dans plusieurs cas, il a une délégation générale du Roi. Ensuite parce qu'il s'agit, non d'une mise en liberté provisoire après jugement, ce qui est une erreur de droit, mais de l'exécution d'un jugement que peut régler seul le chef de la Justice.*¹⁸²⁷

Il est frappant de voir que la première fois que le terme « mise en liberté provisoire », que Bonneville de Marsangy remplacera par « libération préparatoire » et qui deviendra « libération conditionnelle », est employé par le ministère de l'Intérieur, c'est pour tenter d'empiéter sur des prérogatives revendiquées par le département de la Justice. Dans l'immédiat, le ministre de la Justice, dans une circulaire du 6 avril 1842, rétablit le droit dans un sens qui lui est plus favorable et fixe les conditions dans lesquelles peut s'effectuer la remise aux parents des jeunes détenus en application de l'article 66. Cette circulaire résume les arguments précédents ; puisque la détention de l'article 66 n'est pas une peine, la mise en apprentissage n'est pas une libération. Elle peut être décidée par le ministre de l'Intérieur précisément dans la mesure où elle n'est qu'une modalité de l'exécution de la décision judiciaire qui a placé le mineur entre les mains de l'administration pour un temps déterminé afin de lui donner une éducation¹⁸²⁸. La remise aux parents avant

¹⁸²⁶ « Permettez-moi de m'étonner, Monsieur et cher collègue, que cette circulaire ne m'ait pas été communiquée. Si elle me l'avait été, j'aurais eu l'honneur de vous faire remarque que dans le passage ci-dessus relevé, les précédents sont méconnus, l'état des choses actuel ignoré, et les pouvoirs jusqu'à présent exercés sous contrôle par le ministre de la Justice mis en doute, ou plutôt révoqués par une autorité qui n'est pas la sienne. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur daté du 30 décembre 1840 (brouillon), AN, BB²⁴ 1126.

¹⁸²⁷ *Ibid.*

¹⁸²⁸ « En pareil cas, comme il s'agit uniquement de changer le mode de l'éducation que l'administration est spécialement chargée de donner aux enfants soumis à la détention correctionnelle ; et comme, d'ailleurs, c'est elle qui règle et paye les sommes destinées à subvenir à l'entretien des jeunes libérés, les demandes de mise en liberté doivent être adressées [au ministre de l'Intérieur], et il lui appartient plus particulièrement d'apprécier si ces demandes peuvent être accueillies. » Instructions du 6 avril 1842 de Martin du Nord, garde des Sceaux, aux procureurs généraux sur la mise en liberté provisoire des enfants détenus en vertu de l'article 66 du

le terme prévu par le tribunal, en revanche, est bien une forme de « libération ». Elle ne peut cependant être qualifiée de grâce puisque la détention du mineur suivant l'article 66 n'est pas une peine : cependant, par analogie avec le mécanisme de la grâce, cette libération, qui modifie l'exécution des décisions d'un jugement, ne peut être ordonnée que par le ministre de la Justice¹⁸²⁹.

Il est intéressant de voir quelles sont les conditions que la circulaire du ministère de la Justice de 1842 invoque pour une remise anticipée de l'enfant aux parents. Le tribunal a décidé de la détention de ces mineurs à des fins d'éducation et de correction lorsque les parents ne pouvaient ou ne voulaient s'occuper eux-mêmes de leurs enfants. C'est donc « lorsque les circonstances qui s'étaient opposées [à la remise aux parents] n'existent plus »¹⁸³⁰, par exemple parce que la situation matérielle des parents s'est améliorée, que la libération peut avoir lieu : les motifs sont, on le voit, différents de ceux qui sont mis en avant, à la même époque, pour accorder des grâces aux détenus adultes. Enfin, cette mesure de libération est provisoire, en ce sens que le ministère de la Justice peut ordonner la réincarcération du mineur si sa conduite n'est pas jugée satisfaisante¹⁸³¹. Il semble que la possibilité de la remise *provisoire* aux parents par le ministre de la Justice d'un mineur détenu suivant les dispositions de l'article 66 soit antérieure à la circulaire de 1842, puisqu'elle est attestée dès 1837¹⁸³² : ce serait donc cette année-là que les premières mesures préfigurant la libération conditionnelle auraient été introduites en France. Quant à une éventuelle remise *définitive* aux parents sur ordre du ministre de la Justice, elle semble en réalité avoir commencé dès 1810, autrement dit dès la mise en application des dispositions du Code pénal concernant les mineurs¹⁸³³.

La circulaire du ministre de la Justice du 6 avril 1842, dont Bonneville de Marsangy ne fait aucune mention, vient corriger celle du ministre de l'Intérieur du 7 décembre 1840. Pour autant, cette victoire est de courte durée : le vote de la loi du 5 août 1850 sur les mineurs délinquants vient tout remettre en cause.

Code pénal, AN, BB²⁴ 1128, dossier S3 3680. Voir également GILLET, *Recueil officiel des instructions et circulaires du ministère de la Justice*, t. II, p. 38-41, où des extraits de cette circulaire sont publiés.

¹⁸²⁹ « Sans doute il serait à désirer qu'en pareil cas les tribunaux eussent le droit d'examiner eux-mêmes si l'autorité paternelle peut reprendre son cours, et si, par conséquent, il y a lieu de mettre un terme à une détention dont les motifs ont cessé. Mais la loi est restée muette sur ce point et, pour faire ce que les magistrats auraient vraisemblablement ordonné, s'il leur avait été permis de revenir sur leur décision, il est juste et convenable que le ministre de la Justice intervienne, puisqu'il s'agit d'une appréciation et d'un acte en quelque sorte judiciaire. » *Ibid.* Cet extrait montre bien que dans la mentalité du XIX^e siècle, le ministre de la Justice et les fonctionnaires qui travaillent sous ses ordres, bien que représentants du pouvoir exécutif, agissent en magistrats.

¹⁸³⁰ *Ibid.*

¹⁸³¹ « Afin de conserver sur ces enfants toute l'autorité que lui donne le jugement qui les concerne, [le ministre de la Justice] doit toujours se réserver le droit de les faire réintégrer dans une maison de correction, s'ils venaient à donner de nouveaux sujets de plainte. » *Ibid.*

¹⁸³² « En 1837, le garde des Sceaux Barthe, ayant reconnu que les mises en liberté définitives et les mises en apprentissage des jeunes détenus ne répondaient pas à tous les besoins, et que souvent on ne pouvait ni les mettre en apprentissage, ni les libérer entièrement sans danger, a pris le parti d'ordonner des mises en liberté provisoire, se réservant la faculté de les révoquer, quand les jeunes détenus se conduiraient mal. » Note de la direction des affaires criminelles et des grâces, annexée au brouillon de la lettre du 30 décembre 1840, AN, BB²⁴ 1126.

¹⁸³³ « Depuis 1810 les ministres de la Justice seuls ont ordonné la mise en liberté des jeunes détenus renfermés dans les maisons de correction, en vertu de l'article 66 du Code pénal. » *Ibid.*

Cette loi, au même titre que la circulaire du 3 décembre 1832, est considérée par Béranger comme une preuve de l'existence de la libération conditionnelle pour les mineurs depuis déjà de longues années¹⁸³⁴. La loi du 5 août 1850¹⁸³⁵, dite loi Corne du nom de son rapporteur, généralise le système des colonies agricoles pour les mineurs¹⁸³⁶ et prévoit dans son article 9 que les jeunes détenus peuvent « à titre d'épreuve » être « placés provisoirement hors de la colonie »¹⁸³⁷. L'article 9 n'évoque pas la « libération » des jeunes détenus, mais bien leur placement provisoire hors de la colonie à titre d'épreuve. Qui plus est, l'article 9 ne distingue pas entre les jeunes détenus en vertu de l'article 66 du Code pénal et ceux qui ont été condamnés par application de l'article 67 du même Code, qui sont donc tous concernés également par cette disposition de la loi. Cela se justifie par le fait que cet article permet de remplir l'objectif éducatif¹⁸³⁸ que la loi fixe à l'égard de tous les mineurs détenus¹⁸³⁹.

L'interprétation de la loi par le ministère de la Justice – et non la loi elle-même, qui est, comme on le voit, peu explicite – consacre la notion de libération conditionnelle pour les jeunes détenus. Dans la circulaire prise en application de cette loi, le ministre de la Justice précise en effet que cet article concerne aussi bien « la remise momentanée des jeunes détenus à leurs familles que leur placement en apprentissage »¹⁸⁴⁰. La circulaire insiste cependant sur le caractère particulier de cette libération, qui ne saurait être une remise définitive du mineur à ses parents, mais doit rester provisoire et conditionnelle, et donc ne peut se confondre avec une grâce¹⁸⁴¹.

Pour juger que la mesure de l'article 9 est bien une « mesure d'indulgence sui generis », et non une grâce, le ministère de la Justice s'appuie sur l'argument de la

¹⁸³⁴ « Enfin, Messieurs, il y a une observation qui doit tout dominer : la libération conditionnelle n'est pas absolument nouvelle dans notre législation, je l'ai déjà dit. Elle s'applique, à l'heure qu'il est, à certaines catégories de condamnés. Pour les jeunes détenus, la loi de 1850 l'a instituée expressément. » Intervention du rapporteur (Sénateur Béranger), séance du 24 mars 1884, I.C., p. 170.

¹⁸³⁵ E. PIERRE, « Débats pénitentiaires, politiques correctionnelles et vote de la loi de 1850 », in : E. PIERRE, M. CHAUVIERE, P. LENOËL (dir.), *Protéger l'enfant. Raison juridique et pratiques socio-judiciaires. XIX^e - XX^e siècles*, P.U. de Rennes, 1996, p. 71-105.

¹⁸³⁶ Cette loi concerne bien tous les mineurs, c'est-à-dire aussi bien les mineurs déclarés responsables de leurs actes et condamnés en vertu de l'article 67 du Code pénal que ceux qui ont été déclarés irresponsables en vertu de l'article 66 mais pour lesquels le tribunal a prévu une mesure de détention en vue de leur éducation.

¹⁸³⁷ « Les jeunes détenus des colonies pénitentiaires peuvent obtenir, à titre d'épreuve, et sous des conditions déterminées par le règlement d'administration publique, d'être placée provisoirement hors de la colonie. » Loi du 3 août 1850, article 9. CP, t. II, p. 204.

¹⁸³⁸ La loi crée deux types de colonie agricole : les colonies « pénitentiaires » et les colonies « correctionnelles ». La répartition entre les deux types d'établissement et le régime de détention interne prévoit des différences dans le traitement des mineurs détenus selon l'article 66 et ceux qui sont condamnés selon l'article 67. La répression est, en principe, plus dure envers les seconds que les premiers.

¹⁸³⁹ « Les mineurs des deux sexes détenus à raison de crimes, délits, contraventions aux lois fiscales, ou par voie de correction paternelle, reçoivent, soit pendant leur détention préventive, soit pendant leur séjour dans les établissements pénitentiaires, une éducation morale, religieuse et professionnelle. » Article 1^{er} de la loi du 3 août 1850.

¹⁸⁴⁰ « Or, aux termes de l'article 9 précité de la loi du 5 août 1850, les placements dont il s'agit ont pour conséquence de faire sortir provisoirement les enfants du pénitencier, et, comme aucune restriction n'est apportée au mode d'exercice de cette faculté, il en résulte qu'elle comprend aussi bien la remise momentanée des jeunes détenus à leurs familles que leur placement en apprentissage. » Circulaire du garde des Sceaux aux procureurs généraux du 18 octobre 1852 sur les mesures à prendre à l'égard des jeunes détenus en exécution de la loi du 3 août 1850, CP, t. VII, p. 156.

¹⁸⁴¹ « Telle qu'elle est aujourd'hui réglée par le législateur, la libération anticipée des jeunes détenus n'ayant lieu qu'à titre d'épreuve, est par conséquent essentiellement provisoire ; c'est une mesure d'indulgence sui generis appliquée au mode d'exécution de la détention, mesure qui n'a rien de commun avec la grâce, puisqu'indépendamment de son caractère de révocabilité, elle est autorisée indistinctement à l'égard des acquittés et des condamnés. » *Ibid.*

conditionnalité de la mesure : c'est parce que l'article 9 précise que la mesure est prise « à titre d'épreuve », et qu'elle est donc essentiellement révocable, qu'elle peut échapper au ministre de la Justice qui, en raison de sa compétence générale en matière de grâce, pourrait seul décider d'une libération définitive. Cependant, il est clair que cette mesure est née dans l'ombre de la grâce pénitentiaire, et qu'elle lui demeure d'ailleurs curieusement attachée jusque dans les formes. En effet, le ministère de l'Intérieur donne des instructions pour assurer la remise provisoire des jeunes détenus à leurs parents qui ne sont pas sans rappeler la grâce collective comme en témoigne une circulaire du ministère de l'Intérieur du 5 octobre 1867. D'une part, la mesure partage avec les grâces collectives la même solennité. La circulaire précise en effet qu'une partie des enfants sera remise à leurs familles « à l'occasion de la fête de l'Empereur ». D'autre part, il est prévu que ces « mises en liberté provisoire » seront décidées « tous les ans », comme les grâces collectives. Enfin, cette circulaire prévoit que le ministère autorisera la sortie des détenus « par une décision collective », formule qui rappelle celle de « grâce collective »¹⁸⁴².

La libération provisoire des jeunes détenus est donc placée avec la grâce collective dans la liste des mesures de clémence annoncée lors de la fête de l'Empereur. On voit à quel point la grâce collective exerce une sorte de pouvoir d'attraction sur la clémence en général quelle que soit sa forme.

C'est cependant cette considération que le sénateur Bérenger passe totalement sous silence. Dans sa présentation de la circulaire du comte d'Argout ou de la loi du 3 août 1850, Bérenger gomme les débats sur la nature des mesures prises en faveur des jeunes détenus, débats dans lesquels la question de la grâce et celle de l'étendue des prérogatives du ministre de la Justice tenaient une place importante. Le rapport ambigu et en partie conflictuel entre la grâce collective et la libération conditionnelle des jeunes détenus est effacé pour mieux défendre la seconde sans s'attirer les critiques qui s'abattent sur la première.

§2. La comparaison des mérites respectifs de la grâce collective et de la libération conditionnelle

Malgré tous ses efforts, le sénateur Bérenger ne peut éviter d'évoquer parfois la grâce tant dans les rapports qu'il rédige à l'appui de sa proposition de loi qu'au cours des

¹⁸⁴² « Les directeurs de colonies et maison pénitentiaire sont invités, tous les ans, par une circulaire émanée de mon administration, à formuler leurs propositions pour les mises en liberté provisoire ; j'ai décidé qu'à l'avenir, les chefs de ces établissements diviseraient leurs propositions en deux parties. La première comprendra les enfants il y aura lieu de remettre sur le champ à leurs familles, à l'occasion de la fête de l'Empereur, et la seconde ceux qui, dans le cours d'une année, à partir de la même époque, pourront être, au fur et à mesure des demandes, placés chez des cultivateurs ou des propriétaires ruraux. J'autoriserais la sortie des uns et des autres par une décision collective comme cela s'est pratiqué jusqu'à ce jour. Les enfants de la seconde catégorie pourront quitter l'établissement, si on leur trouve un placement avantageux, et s'ils persévèrent dans leur bonne conduite. » Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 5 octobre 1867 sur le placement des jeunes détenus chez les particuliers. CP, t. IV, p. 326.

débats parlementaires. De manière générale, les défenseurs de la libération conditionnelle sont souvent conduits à comparer la libération conditionnelle à la grâce.

Le sénateur Béranger, lorsqu'il ne peut faire autrement que de l'évoquer, cherche à jeter le discrédit sur la grâce en la présentant comme une faveur imméritée : ce point demeure cependant débattu, car certains auteurs cherchent à défendre la grâce (A). De manière plus consensuelle, le caractère irrévocable et exceptionnel de la mesure de grâce est mis en avant pour justifier le fait qu'elle n'est pas l'instrument adéquat pour accorder des libérations anticipées (B).

A. La grâce, une faveur imméritée ?

Les raisons tant subjectives qu'objectives qui peuvent expliquer que la libération conditionnelle se substitue aux grâces collectives pour les libérations anticipées de détenus ont déjà été largement exposées : contexte politique défavorable au droit de grâce, impossibilité pour le Parlement de réformer la grâce collective par la voie législative, volonté d'introduire la révocabilité de la mesure.

Pour autant, ces raisons ne paraissent guère suffisantes pour expliquer le véritable discrédit que les défenseurs de la libération conditionnelle s'acharnent à jeter sur la grâce collective. Il semble bien que l'objectif soit, également, de dédouaner la libération conditionnelle de reproches qui pourraient lui être adressés en faisant mine de considérer que ces reproches ne peuvent concerner que la grâce. Cette dénonciation de la grâce collective est représentative d'une époque qui voit souvent dans la grâce une faveur arbitraire (1). Pour autant, elle ne parvient pas à convaincre tous les intervenants au débat et certains, peu nombreux cependant, prennent la défense des grâces collectives (2).

1. Une critique féroce : la grâce comme « faveur » arbitraire

Le sénateur Béranger est particulièrement virulent envers le droit de grâce. Lorsqu'il ne peut faire autrement que de l'évoquer, Béranger présente systématiquement la grâce comme « un simple acte de bienveillance et de faveur »¹⁸⁴³. Dans une évocation de la situation du détenu avant le vote de sa loi, Béranger présente « l'évasion » et « la grâce » comme les seuls moyens, pour le prisonnier, d'échapper à l'exécution de la totalité de sa peine : le caractère illégitime du droit de grâce est fortement souligné par le fait qu'il met sur le même plan « la ruse » qui permet l'évasion et « la faveur » qui est le motif de la grâce¹⁸⁴⁴. En réduisant à « des motifs de situation personnelle, d'intérêts de famille ou de

¹⁸⁴³ Proposition de loi présentée au Sénat sur les moyens préventifs de combattre la récidive, par M. Béranger, sénateur (Séance du 27 décembre 1882), LC, p. 27.

¹⁸⁴⁴ « Actuellement, c'est par l'évasion seule qu'un condamné peut l'accomplir, ou encore par la grâce ou l'abréviation de la peine. Vous savez ce qui s'accumule dans les prisons de tentatives hardies ou de pressantes sollicitations pour y arriver par l'un ou l'autre

patronage » les raisons qui « le plus souvent, déterminent la grâce »¹⁸⁴⁵, Bérenger passe sous silence le travail effectué depuis 1818 par les administrations de la Justice et de l'Intérieur pour déterminer les critères les plus pertinents pour la réinsertion du détenu : la dénonciation des grâces compte davantage, dans sa stratégie, que la prise en compte de la réalité des expérimentations pénitentiaires de l'administration depuis le 6 février 1818.

Puisque la grâce est le fruit de la faveur et de l'arbitraire, Bérenger suggère qu'elle devrait disparaître ou du moins diminuer fortement après l'adoption de la libération conditionnelle : il ne s'agit donc ni de la supprimer, ni de la remplacer par la libération conditionnelle, mais plutôt de la voir s'évanouir d'elle-même comme une institution inutile¹⁸⁴⁶.

L'idée de la grâce comme simple faveur est, sans aucun doute, assez répandue à l'époque où Bérenger s'exprime, mais il est le seul, parmi les défenseurs de la libération conditionnelle, à employer un ton aussi systématiquement critique à l'égard de la grâce. Cette rhétorique est cependant suivie, parfois, par quelques orateurs. Ainsi Clémenceau¹⁸⁴⁷, lors du débat sur le projet de loi sur la relégation auquel il s'oppose, se fait le défenseur de la réforme du régime pénitentiaire et de l'amendement du condamné¹⁸⁴⁸. Son évocation de la proposition de loi Bérenger est, dans notre perspective, particulièrement éclairante. Parce que sa démonstration vise moins à défendre la libération conditionnelle qu'à mettre en difficulté le gouvernement, Clémenceau ne s'attarde guère sur la question et ne fait que résumer la position de Bérenger. Cet extrait du discours de Clémenceau illustre parfaitement ce que l'on pourrait qualifier d'esprit de l'époque en ce qui concerne la grâce :

*Le procédé auquel je fais allusion et la libération conditionnelle. Je ne veux pas, sur ce point, entrer dans de longs développements et vous dire ce que c'est que la libération conditionnelle ; pour le savez tous. La libération conditionnelle – Monsieur Bérenger paraît être de cet avis – est destinée à remplacer la grâce, qui est arbitraire et qui ne s'applique pas d'une manière efficace aux condamnés.*¹⁸⁴⁹

Clémenceau exprime, de manière ramassée, ce que chacun comprend de la proposition de Bérenger, même si c'est dans des termes que ce dernier n'utiliserait sans doute pas, ne serait-ce que parce qu'affirmer que la libération conditionnelle peut

de ces deux moyens. C'est la ruse ou la faveur. » Intervention du sénateur Bérenger, rapporteur. Première délibération sur la proposition de loi relative aux moyens préventifs de combattre la récidive (Séance du 20 mars 1884), LC, p. 114.

¹⁸⁴⁵ Rapport supplémentaire fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Bérenger sur les moyens préventifs de combattre la récidive, par M. Bérenger, sénateur (séance du 20 mars 1884), LC, p. 64.

¹⁸⁴⁶ « Ne peut-on ajouter que, se substituant insensiblement par la nature même des choses à la grâce, la libération anticipée pourrait arriver à corriger l'abus devenu si grave depuis quelques années des faveurs individuelles accordées à l'importunité des sollicitations plus qu'à la bonne conduite ». Proposition de loi présentée au Sénat sur les moyens préventifs de combattre la récidive, par M. Bérenger, sénateur (Séance du 27 décembre 1882), LC, p. 18.

¹⁸⁴⁷ À cette époque, après sa rupture avec Gambetta et ses attaques contre le cabinet Ferry, Clémenceau se situe dans l'opposition de gauche aux opportunistes.

¹⁸⁴⁸ R. BADINTER, *La Prison républicaine*, op. cit., p. 134-140.

¹⁸⁴⁹ JO du 29 avril, 1883. Débats parlementaires. Chambre des députés, séance du 28 avril 1883, p. 804.

« remplacer » la grâce serait reconnaître entre ces deux institutions une proximité que Béranger essaie plutôt de nier. La grâce est « arbitraire » tandis que la libération conditionnelle ne l'est pas : la première doit donc céder la place à la seconde.

2. Une défense de la grâce : une mesure qui n'est pas « arbitraire »

Contrairement à sa critique, la défense du droit de grâce dans tous ses aspects, y compris dans sa fonction pénitentiaire, est le fait de peu d'auteurs au début des années 1880. C'est ce qui rend les prises de positions de Jules Lacoïnta intéressantes. Ayant été directeur des affaires criminelles et des grâces, Lacoïnta a une connaissance concrète et précise de la pratique du droit de grâce. Il intervient dans le débat autour de la libération conditionnelle en tant que membre de la Société générale des prisons par un article¹⁸⁵⁰ publié en 1881, soit avant le dépôt de la proposition de loi du sénateur Béranger, puis lors d'une séance de la Société en 1884 ou, au côté du conseiller Petit, il débat avec Béranger sur diverses questions posées par la loi alors en discussion.

Jules Lacoïnta n'est pas un républicain, mais un conservateur marqué par le catholicisme social de Le Play¹⁸⁵¹. Il a refusé une nomination à la Cour de cassation et se consacre, à partir des années 1880, à l'enseignement du droit. C'est en tant qu'ancien directeur des affaires criminelles et des grâces que Jules Lacoïnta prend la défense des grâces. Il oppose ceux qui, par ignorance de la pratique réelle en matière de grâce – ce qu'il appelle « l'œuvre des grâces » – n'y voient que de la faveur et de l'arbitraire, à ceux qui, comme lui, y ont directement participé, et qui savent qu'elles sont le complément indispensable de l'acte de juger lui-même. Du droit de grâce et de son exercice sous la forme des grâces collectives, il ne méconnaît pas les défauts, « l'exercice abusif » laissé à « la discrétion d'influences étrangères »¹⁸⁵². Pourtant, Lacoïnta considère qu'il n'y a pas lieu de « sacrifier » les grâces « parce qu'on peut en faire un usage coupable ». Mieux encore, il fait valoir son expérience pour en défendre la pratique¹⁸⁵³.

Le point central de l'argumentation de Lacoïnta est de montrer que la grâce collective n'est ni arbitraire, ni rendue en raison d'une quelconque faveur : elle ne saurait donc « être guidée par la fantaisie, par l'arbitraire du pouvoir »¹⁸⁵⁴. Jules Lacoïnta prend le

¹⁸⁵⁰ Cet article apporte un éclairage utile sur l'état d'esprit des fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces lorsqu'ils instruisent les propositions de grâces collectives annuelles. Voir également supra, chapitre 3.

¹⁸⁵¹ P.-L. BOYER, « Jules Lacoïnta (1835-1898) : vie et œuvre d'un juriste leplaysien », *Les Études Sociales*, n° 156, 2012, p. 47-66.

¹⁸⁵² « On sait combien l'exercice abusif du droit de grâce nuit à la justice ; en mettant cet important service presque à la discrétion d'influences étrangères, opposées même à l'esprit judiciaire, on discrédite, auprès des populations, l'autorité des tribunaux. Le mal peut être si grand que les penseurs d'élite, Beccaria par exemple, se sont montrés hostiles, de manière absolue, au droit de grâce. » Intervention de Jules Lacoïnta, Séance du 21 mai 1884, BSGP, 1884, p. 475.

¹⁸⁵³ « Quand on y a participé et que l'on a acquis la claire notion de son véritable objet, on sait que la préoccupation judiciaire doit contenir l'indulgence elle-même, éclairer les décisions et guider la miséricorde, en permettant jamais de nuire à la justice, qu'elle a pour but, non de contredire, mais de seconder. » *Ibid.*, p. 475.

¹⁸⁵⁴ J. LACOINTA, « Du droit de grâce », *Revue pénitentiaire et de droit pénal. Bulletin de la société générale des prisons*, vol. 7, novembre 1881, p. 737.

temps de détailler assez précisément la procédure des grâces collectives et les critères qui présent au choix des détenus qui doivent être compris dans les grâces annuelles. Il donne une explication assez complète de la procédure¹⁸⁵⁵ qui lui permet d'insister sur la différence, classique pour les fonctionnaires du ministère de la Justice, entre critères des propositions de grâces et critères des grâces elles-mêmes¹⁸⁵⁶ et sur le sérieux que la direction des affaires criminelles et des grâces met à rendre ses décisions¹⁸⁵⁷. Cette longue démonstration permet à Lacoïnta de répliquer à ceux qui assimilent si facilement la grâce à la faveur que, pour qui a « une idée nette de l'esprit et du but du pouvoir gracieux » et donc en connaît le fonctionnement en pratique, « grâce et faveur » ne sont « pas synonymes », c'est-à-dire que la grâce ne doit pas être le résultat du « bon plaisir » et de « l'arbitraire » ou une « libéralité sans cause plausible »¹⁸⁵⁸.

Bien que l'article de Jules Lacoïnta soit publié avant le commencement du débat parlementaire sur la proposition de loi sur la libération conditionnelle, il répond clairement aux propos de Bérenger ou de Clémenceau pour qui les termes « grâce », « faveur » et « arbitraire » sont des synonymes. Cette prise de position, cependant, demeure isolée et surtout largement inaudible : la grâce semble, dans les années 1880, si contraire à l'esprit de l'époque qu'aucun argument ne peut la sauver aux yeux de ses détracteurs.

B. La grâce, un instrument inadéquat pour une fonction pénitentiaire ?

Si les différents intervenants débattent des mérites et des défauts de la grâce collective, tous s'accordent, en revanche, sur ce qui tend à être considéré comme une évidence : la caractère irrévocable et exceptionnel du droit de grâce. Cette question, pourtant, était, comme on l'a vu dans le chapitre précédent, ambiguë sous la plume de Bonneville de Marsangy dans son ouvrage de 1847, puisqu'il affirmait tout à la fois que la grâce était irrévocable et, en même temps, envisageait de rendre certaines grâces collectives révocables. De même, tout en demandant que le droit de grâce demeure exceptionnel, il

¹⁸⁵⁵ « Depuis une ordonnance de Louis XVIII du 6 février 1818, un travail considérable de grâces collectives est régulièrement préparé chaque année. Les propositions administratives sont toujours motivées par [...] la bonne conduite du condamné ou les services qu'il a rendus. » *Ibid.*, p. 741.

¹⁸⁵⁶ « L'administration ne se préoccupe que de la situation du condamné par rapport à l'exécution de la peine ; le ministère de la Justice a une tâche plus ample : [...] l'encouragement ou la récompense ne pouvant, si ce n'est pour des actes particulièrement notables de dévouement, faire abaisser la peine à un niveau sans proportion aucune avec la gravité de l'action coupable. » *Ibid.*, p. 741.

¹⁸⁵⁷ « Utilement aidé du suffrage des chefs de parquet, des présidents d'assise, de l'administration pénitentiaire, en possession de l'avis du chef de bureau, le directeur statue. [...] Concilier la clémence avec les nécessités de la répression ; s'inspirer de l'une, sans jamais se désintéresser de l'autre ; ne point nuire à la justice qu'une grâce imméritée peut atteindre dans son principe comme dans le respect public, telle est l'incessante sollicitude qui domine l'œuvre des grâces. » *Ibid.*, p. 750.

¹⁸⁵⁸ « Pour qui a une idée nette de l'esprit et du but du pouvoir gracieux – et la pratique seule, lorsqu'elle permet un coup d'œil d'ensemble, en procure la notion complète, – grâce et faveur, dans le sens que l'on donne communément à ce dernier terme, ne sont pas synonymes. La grâce est, sans doute, une faveur, si l'on s'attache à la signification la plus haute de ce mot, puisqu'elle est un bienfait et qu'elle ne peut être exigée ; mais elle ne doit pas être la faveur, résultat du bon plaisir, de l'arbitraire, une libéralité sans cause plausible, une satisfaction accordée à des instances, par l'unique motif d'être agréable à celui qui s'en fait l'organe. » *Ibid.*, p. 747-748.

s'affirmait déterminé à l'utiliser autant de fois que nécessaire. En 1873, une réforme des grâces collectives pour rendre celles-ci révocables était suggérée par la Cour de cassation en réponse à un questionnaire de la commission d'Haussonville. La question de la mise en place d'une grâce conditionnelle qui aurait, pratiquement, retiré presque tout caractère de nouveauté à la libération conditionnelle a donc bien été débattue même si elle est restée confidentielle.

Pour autant, il ne reste rien de ces suggestions au moment du débat sur la libération conditionnelle et sur la grâce au tournant des années 1880. Le caractère irrévocable des grâces, ainsi que la nécessité de les utiliser de manière exceptionnelle est tenu pour une évidence (1). Le débat se focalise alors sur une question : lui retirer sa fonction pénitentiaire est-il une manière de rendre le droit de grâce à sa vocation première ? (2)

1. Le caractère irrévocable et exceptionnel du droit de grâce

Cette position traditionnelle est celle qui est rappelée par Bonneville de Marsangy lui-même et, à sa suite, par Soret de Boisbrunet. Ces deux auteurs interviennent avant même le dépôt de la proposition de loi Bérenger et alors qu'une campagne se développe en faveur de la libération conditionnelle dans le prolongement des travaux de la commission d'Haussonville.

Bonneville de Marsangy intervient pour présenter, une nouvelle fois, le mécanisme de la libération anticipée pour cause de bonne conduite lors d'une séance de la société générale des prisons du 5 juin 1878 présidée par le sénateur Bérenger¹⁸⁵⁹. Comme il le révèle lui-même, le rapport qu'il présente ce jour-là devant la Société générale des prisons a été rédigé en réponse à une sollicitation¹⁸⁶⁰. La contribution de Bonneville de Marsangy a pour objet de vaincre les réticences face à une « idée » qui n'est toujours pas « définitivement admise ». Le rôle de ces séances de la Société générale des prisons et de la revue qui en publie les compte-rendu est d'abord celui de convaincre, par un discours savant, les élites de la justesse des solutions proposées pour analyser et combattre le fait criminel¹⁸⁶¹. Reprenant la stratégie qu'il avait déjà adoptée sous le Second Empire, Bonneville ne fait plus référence à une quelconque réforme de la grâce pénitentiaire. Au contraire, il se contente, comme il l'a déjà fait auparavant, d'en rappeler la différence avec

¹⁸⁵⁹ Cette communication précède de quelques semaines celle qu'il effectuera devant le congrès pénitentiaire de Stockholm le 22 août 1878. *Congrès pénitentiaire international de Stockholm. Compte-rendu des séances*, Neuchâtel, Imprimerie de James Attinger, t. 1, p. 283.

¹⁸⁶⁰ « Messieurs, j'ai quelque peu hésité à entreprendre la tâche que m'a imposée la bienveillance du Conseil de direction. Je craignais, pour vous et pour moi, l'ennui de redites inévitables sur une thèse que depuis de longues années je m'efforce de vulgariser ; mais, m'a-t-on objecté, tout sujet reste neuf, tant que l'idée qu'il représente n'est pas définitivement admise et d'ailleurs, dans une société d'études comme la nôtre, les scrupules personnels doivent disparaître devant la grandeur ou l'utilité du résultat à obtenir. » A. BONNEVILLE DE MARSANGY, « Rapport de la libération conditionnelle des condamnés amendés », *BSGP*, 1878, n° 6, juin, p. 556.

¹⁸⁶¹ Le cas de la libération conditionnelle, soutenue par Bérenger devant les membres de la Société générale des prisons puis introduite par lui, en tant que parlementaire, dans sa proposition, de loi sur les moyens de lutter contre la récidive est une illustration du rôle des spécialistes réunis dans la société des prisons dans l'élaboration des lois pénales. M. KALUSZYNSKI, *Production de la loi et genèse des politiques pénales. La Société générale des prisons 1877-1900. Une thématique dynamique, La Revue pénitentiaire 1877-1900, op. cit.*, p. 1.

la libération conditionnelle en affirmant son caractère irrévocable et exceptionnel¹⁸⁶². Bonneville présente toujours la grâce de manière positive, mais justifie de l'écarter avec ces deux arguments, irrévocabilité et caractère exceptionnel, sans jamais rappeler qu'il avait lui-même plaidé, dans son ouvrage de 1847, pour la révocabilité des grâces et pour leur usage étendu.

À la suite de Bonneville de Marsangy, Soret de Boisbrunet prend position pour la libération conditionnelle lors d'un de ces discours de rentrée solennelle qui permettent aux magistrats d'exprimer, sur des sujets les plus divers, les réflexions qu'ils souhaitent partager avec leurs pairs¹⁸⁶³, et ce discours est ensuite imprimé dans le *Bulletin de la société générale des prisons*. Soret de Boisbrunet, magistrat à la cour d'appel de Caen, est un fervent partisan de Bonneville de Marsangy. Il lui adresse, avec un exemplaire du livret sur lequel est imprimé son discours, un message où il lui exprime son admiration¹⁸⁶⁴. Prendre position en faveur de la libération conditionnelle est donc une manière, pour Soret de Boisbrunet, de se situer dans la lignée de la pensée de Bonneville de Marsangy.

Dans son discours, Soret de Boisbrunet ne cache pas les circonstances difficiles dans lesquelles se déroule la campagne en faveur de la libération conditionnelle, qui doit faire face au désir répressif manifesté par le soutien apporté au projet de déportation des récidivistes, et il s'affiche résolument du côté des défenseurs de l'amendement¹⁸⁶⁵. C'est donc d'abord à une défense de la notion de régénération par la prison que se livre Soret de Boisbrunet. S'il ne cache pas que la libération conditionnelle poursuit le même but que la grâce pénitentiaire¹⁸⁶⁶, il tient à souligner les dangers de cette dernière¹⁸⁶⁷. Soret de Boisbrunet, se sert surtout de l'avis de la Cour de cassation pour appuyer son argumentation. C'est ainsi que, dans son discours, il cite le rapport de la Cour de cassation du 24 février 1873 :

« La grâce, en effet, présente l'inconvénient grave de mettre définitivement un terme à la peine prononcée par les tribunaux, et de priver l'autorité du droit de reprendre un coupable pour qui cette faveur n'aurait été que la récompense d'hypocrites apparences et d'une

¹⁸⁶² « La grâce a toujours été considérée comme une puissante excitation à la régénération pénitentiaire. Mais, vous le savez, Messieurs, la grâce, outre qu'elle est irrévocable, ne peut être parce que nature mesure exceptionnelle. On conçoit donc que qu'en soient les bons effets, elle ne puisse suffire pour exciter le repentir de toute cette masse vulgaire de condamnés non admise à en profiter. » A. BONNEVILLE DE MARSANGY, « Rapport de la libération conditionnelle des condamnés amendés », art. cit. p. 557.

¹⁸⁶³ J.-C. FARCY, *Magistrats en majesté. Les discours de rentrée aux audiences solennelles des cours d'appel, (XIX^e - XX^e siècles)*, CNRS Éditions, Paris, 1998.

¹⁸⁶⁴ S. RUOPOLI-CAYET, *Bonneville de Marsangy (1802-1894). Un précurseur de la science criminelle moderne*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2002, p. 95.

¹⁸⁶⁵ « Sans être enclin à une philanthropie naïve et imprudente, je crois qu'un certain nombre de condamnés sont capables de devenir d'honnêtes citoyens, j'ai été témoin de repentirs sincères et profonds. » Soret de Boisbrunet, « Discours de rentrée à l'audience solennelle de la cour de Caen », *BSGP*, n° 8, décembre 1880, p. 880.

¹⁸⁶⁶ « On a si bien compris la nécessité d'encourager la bonne conduite des détenus par la perspective d'une libération anticipée, que chaque année, sur la proposition de l'administration des prisons, le chef de l'État accorde un certain nombre de grâces collectives. Mais la grâce est par sa nature et doit rester une mesure exceptionnelle. » *Ibid.*

¹⁸⁶⁷ « Depuis quelques années les recours en grâce sont multipliés en dehors de toute raison [...] Si ces suppliques n'étaient pas examinées avec le plus grand soin et le plus souvent rejetés, la répression serait affaiblie, l'autorité des tribunaux compromise, et la société exposée aux entreprises de libérés qui auraient surpris la faveur du pouvoir. » *Ibid.*

dissimulation habile des plus mauvais instincts. » Rapport de la Cour de cassation, 24 février 1873¹⁸⁶⁸.

Soret de Boisbrunet a subtilement modifié le sens de l'avis rendu par la Cour de cassation pour le rendre conforme à son point de vue. Voilà en effet ce qui est exactement écrit dans le rapport :

Est-ce à dire cependant qu'il faille s'en tenir exclusivement au système actuel des grâces, qui a l'inconvénient de mettre définitivement un terme à la peine prononcée par les tribunaux, et de priver l'autorité du droit de reprendre un coupable pour qui cette faveur n'aurait été que la récompense d'hypocrites apparences et d'une dissimulation habile des plus mauvais instincts ?¹⁸⁶⁹

Non seulement la première phrase passe, dans la version de Soret de Boisbrunet, de la forme interrogative à la forme affirmative, mais de plus « la grâce » vient remplacer « le système actuel des grâces » : autrement dit, alors que la Cour de cassation analyse la manière dont le droit de grâce est appliqué à un certain moment, ce qui suppose qu'il puisse être appliqué différemment, Soret de Boisbrunet fait comme si la Cour de cassation avait énoncé une vérité immuable. Le rapport de la Cour de cassation propose, juste après ce passage, de rendre les grâces pénitenciaires conditionnelles alors que Soret de Boisbrunet soutient que la grâce est par nature irrévocable. Loin, donc, de chercher avec objectivité quels sont les avantages et les inconvénients de la libération conditionnelle par rapport à la grâce, Soret de Boisbrunet ne retire de ses lectures que les passages tronqués qui vont dans le sens de son argumentation.

Cette manière de citer un avis de la Cour de cassation pour lui faire dire le contraire de ce qu'il affirme démontre que la question de la révocabilité de la grâce est, dans les années 1880, plus une affaire de croyance qu'un raisonnement juridique. Cet argument semble suffire à Soret de Boisbrunet pour que la libération conditionnelle échappe à tous les défauts de la grâce. De manière générale, la conditionnalité semble permettre, aux yeux des défenseurs de la libération conditionnelle, d'affranchir celle-ci de toutes les critiques que la grâce peut attirer. Pourtant, les avantages de la conditionnalité, bien qu'incontestables, ne vont guère au-delà de prolonger jusqu'à la fin théorique de sa peine le moment où la bonne conduite du condamné est éprouvée et de réparer une erreur d'appréciation sur son véritable amendement. Pour le reste, les objections que l'on pourrait faire à la grâce collective, comme le rôle de la faveur, la crainte de l'affaiblissement de la répression, l'usage de la clémence pour renforcer la discipline interne de la prison concernant également la libération conditionnelle.

¹⁸⁶⁸ *Ibid.*

¹⁸⁶⁹ EP, t. V, p. 40.

Ces questions ne sont guère abordées par les tenants de la libération conditionnelle, qui préfèrent insister sur les défauts du droit de grâce, plutôt que sur les mérites supposés de la libération conditionnelle, pour faire avancer leur cause.

2. Le retour du droit de grâce à sa vocation première ?

Pour les tenants de la libération conditionnelle qui sont moins hostiles à la grâce que le sénateur Béranger, l'adoption du nouveau dispositif est une occasion pour redonner au droit de grâce l'éclat d'une splendeur que les abus ont contribué à ternir. C'était déjà la position défendue par Bonneville de Marsangy en 1847 dans le *Traité des diverses institutions complémentaires au régime pénitentiaire*. C'est également la position du député Pierre Gomot, rapporteur de la commission chargée d'examiner à la chambre la proposition Béranger adoptée en première lecture par le Sénat. Dans un mémoire déposé le 18 novembre 1884, le député Gomot retrace l'argumentation développée par la commission. La première question débattue par celle-ci consiste à réfuter l'objection selon laquelle la libération conditionnelle ferait double emploi avec la grâce¹⁸⁷⁰. L'analyse porte sur les fonctions de la grâce. Reprenant une argumentation déjà développée lors du débat sous la monarchie de Juillet, le rapport estime que la grâce, remède « extra-légal », devrait être imitée à une fonction de réparation des erreurs et d'atténuation des « rigueurs de la justice »¹⁸⁷¹.

La distinction avec la libération conditionnelle est donc posée sur le plan des principes : la grâce est solennelle et exceptionnelle et doit concerner en premier lieu les erreurs judiciaires ou, tout au moins, les situations singulières, tandis que la libération conditionnelle doit servir à une moralisation constante des condamnés détenus¹⁸⁷². Cependant, le rapporteur n'ignore pas que, bien qu'elles n'aient « ni la même origine, ni le même but, ni les mêmes conséquences » que la libération conditionnelle, la grâce a bel et bien été employée à des fonctions pénitentiaires puisque « l'espoir de la grâce a été et est encore un des mobiles de la régénération pénitentiaire »¹⁸⁷³. Cependant, telle n'est pas « sa destination originelle » : le rapporteur reprend à son compte les critiques de Tocqueville à

¹⁸⁷⁰ « On l'a dit non sans raison, la libération conditionnelle est un moyen terme entre la grâce absolue et l'exécution intégrale de la peine. Fait-elle avec la grâce un double emploi ? Porte-t-elle atteinte à cette prérogative du chef de l'État ? Ces deux objections ont été faites, nous croyons facile de les réfuter. » Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi, adoptée par le Sénat, sur les moyens de prévenir la récidive, par M. Gomot, député. (Séance du 18 novembre 1884), LC, p. 215.

¹⁸⁷¹ « Dans une république, comme dans une monarchie, le droit de grâce est un attribut indispensable du Gouvernement. Il tire son origine de l'imperfection des lois humaines et de l'imperfection plus frappante encore des jugements humains. C'est le remède extra-légal qui répare les erreurs juridiquement irréparables et qui atténue les rigueurs de la justice. » *Ibid.*, p. 215.

¹⁸⁷² « Quel parallèle établir entre ce pouvoir de miséricorde et de réparation émanant du chef de l'État et la libération conditionnelle, mesure administrative, restrictive et révocable, établie pour moraliser le prévenu et défendre la société ? » *Ibid.*, p. 215. Notons que ce n'est pas le « prévenu », mais bien le condamné qui est visé par la loi sur la libération conditionnelle.

¹⁸⁷³ « La grâce et la libération n'ont ni la même origine, ni le même but, ni les mêmes conséquences. Il est un point cependant sur lequel elles paraissent se rencontrer. L'espoir de la grâce a été et est encore un des mobiles de la régénération pénitentiaire. » *Ibid.*, p. 215.

l'encontre de cette fonction pénitentiaire de la grâce¹⁸⁷⁴. En remontant à Tocqueville, Gomot renoue avec la critique déjà formulée contre la grâce collective à fonction pénitentiaire : ainsi utilisée, la grâce est déviée de son objet réel et elle cesse d'être un pouvoir exceptionnel pour devenir un moyen ordinaire de l'administration des prisons. Cet usage détourné du droit de grâce est l'éclatante démonstration, aux yeux du rapporteur, qu'il manque au régime pénitentiaire « un rouage indispensable : la libération conditionnelle », appelée dès lors à remplacer, de manière avantageuse, la grâce collective dans sa fonction pénitentiaire¹⁸⁷⁵. Pour le rapporteur, c'est là la meilleure manière de rendre au droit de grâce son prestige entamé :

*Loin de porter atteinte au droit de grâce, la libération lui viendra en aide et lui restituera son véritable caractère et son prestige de décision souveraine.*¹⁸⁷⁶

Le rapport rédigé par le député Gomot montre qu'il n'est pas nécessaire de minimiser le rôle antérieur de la grâce, comme le fait le sénateur Bérenger, pour se prononcer en faveur de la libération conditionnelle. Pour autant, le rapport de la commission procède, lui aussi, à une forme de rabaissement : il semble en effet considérer le rôle pénitentiaire de la grâce comme un pis-aller à laquelle la magistrature et l'administration des prisons auraient été « contraints » de recourir à défaut d'une solution plus adéquate. Or, la grâce collective pénitentiaire a été instituée par l'ordonnance royale du 6 février 1818 : il ne s'agit nullement d'une solution adoptée faute de mieux, mais bien d'une politique mise en place de manière argumentée. Ce rapport témoigne donc d'une forme de déni de la grâce collective, institution pourtant bien ancrée mais qui est présentée comme le fruit de l'usage honteux d'une grâce détournée de ses buts et formes naturelles.

C'est précisément à cet aspect de la démonstration que Jules Lacoïnta répond, par anticipation, dans son article de 1881 en défense de la grâce collective. Lacoïnta n'est nullement un opposant au principe de la libération conditionnelle, comme il le rappelle au cours de la séance de la société générale des prisons du 21 mai 1884 ou il approuve la proposition de loi de Bérenger, qu'il juge « inspiré par les véritables nécessités de la réforme pénitentiaire »¹⁸⁷⁷. Pour autant, Lacoïnta ne considère pas que l'usage pénitentiaire de la grâce soit un détournement de celle-ci, bien au contraire. Dans l'article de 1881, il

¹⁸⁷⁴ « Ce n'est cependant pas là sa raison d'être, ni sa destination originelle, et M. de Tocqueville a pu dire avec beaucoup de vérité : "Le droit de grâce ne saurait, dans une société bien réglée, être employé comme moyen habituel d'administration des prisons" » *Ibid.*, p. 216.

¹⁸⁷⁵ « La magistrature et le service pénitentiaire s'en servent à cette fin, je n'en disconviens pas ; ils y sont contraints en l'absence d'autres moyens de moralisation ; mais en détournant ainsi la grâce de son caractère, ils démontrent qu'il manque à notre régime pénitentiaire un rouage indispensable : "la libération conditionnelle". Cette faveur accordée à titre provisoire est accessible à tous, tandis que la grâce conférée sans condition, sans retour possible, ne saurait se généraliser sans de graves inconvénients. » *Ibid.*, p. 216.

¹⁸⁷⁶ *Ibid.*, p. 216.

¹⁸⁷⁷ « Comme M. Desportes, je considère le projet de loi voté en deuxième lecture, le 2 avril dernier, au Sénat, comme inspiré par les véritables nécessités de la réforme pénitentiaire. C'est là initiative excellente, à laquelle nous ne pouvons qu'applaudir. L'accord est donc complet sur le principe du projet de loi. » Intervention de Jules Lacoïnta, Séance du 21 mai 1884, BSGP, 1884, p. 471.

admet que, si la libération préparatoire était adoptée en France, « les décisions gracieuses deviendraient moins nécessaires » : mais c'est pour ajouter immédiatement que celle-ci ne pourrait prendre absolument la place de l'œuvre de clémence » ni « suffire, d'une manière complète, à la suppléer »¹⁸⁷⁸, ne serait-ce que parce que les mesures de clémence partielles, qui n'entraînent pas la libération du détenu, sont sans doute encore plus utiles que les mesures entières qui, elles, « doivent être très rares »¹⁸⁷⁹. Pour Jules Lacointa, l'usage pénitentiaire de la grâce, loin d'être un pis-aller auquel magistrats et administration pénitentiaire auraient été réduits faute de disposer de la libération conditionnelle, a pleinement sa place dans la mise en œuvre de l'amendement du coupable, et la libération conditionnelle doit se comprendre comme le prolongement de l'œuvre de la grâce.

Jules Lacointa, cependant, demeure très isolé dans son plaidoyer en défense de la grâce collective. Il est en revanche davantage rejoint dans sa critique sur le choix de l'autorité chargée d'accorder les mesures de libération conditionnelle, qui est le point qui est, de loin, celui qui a fait le plus débat lors de l'adoption de la loi sur la libération conditionnelle.

Section 2. Le débat sur l'autorité compétente pour les libérations conditionnelles

Derrière les prises de position sur la différence entre grâce et libération conditionnelle se tient un enjeu important : la détermination l'autorité compétente pour accorder les mesures de réductions de peine et de libération anticipée. Cette question a déjà fortement marqué l'histoire de la grâce collective depuis sa création en 1818 et elle ressurgit avec force au moment des débats sur la proposition de loi du sénateur Bérenger.

Cette question pose en réalité plusieurs problèmes entremêlés. Le premier est celui de la séparation des pouvoirs : une décision de justice ne doit pas être modifiée par le pouvoir exécutif, sauf par le biais exceptionnel du droit de grâce. Si on considère qu'une libération anticipée, même conditionnelle, revient à modifier la sentence, elle devrait alors être confiée, par analogie avec la grâce, au chef de l'État conseillé par le ministre de la Justice. Si, en revanche, on estime que la libération conditionnelle n'est qu'une modalité d'exécution de la peine, la question est alors déplacée : elle revient à se demander qui, de la justice ou de l'administration pénitentiaire, doit déterminer les formes de cette exécution. Ce débat, on le sait, traverse tout le XIX^e siècle : Michel Foucault et de

¹⁸⁷⁸ « Si le principe de la libération conditionnelle, dont Messieurs Bonneville de Marsangy et Charles Lucas ont, les premiers, exposé chez nous, dans des pages persuasives et censées, l'application et l'utilité, était inaugurée, les décisions gracieuses deviendraient moins nécessaires : sans prendre absolument la place de l'œuvre de clémence, sans suffire, d'une manière complète, à la suppléer, la libération préparatoire aurait pour résultat de réduire notablement le nombre des cas dans lesquels la grâce intervient. » Jules Lacointa, « Du droit de grâce », BSGP, 1881, p. 739.

¹⁸⁷⁹ « Les remises entières doivent être très rares ; mais les réductions, même répétées, secondent, par de sages adoucissements de la peine, les progrès de l'amélioration morale ». *Ibid.*, p. 738.

nombreux historiens à sa suite ont affirmé, textes à l'appui, que les modalités de l'exécution de la peine de détention échappent à la justice pénale et participent de cette vaste entreprise disciplinaire qui s'étend de la prison à l'école en passant par la manufacture. Or, si cette conception est incontestablement défendue par certains, l'histoire de la grâce collective a montré qu'elle est aussi combattue, théoriquement et pratiquement, par les hauts fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces. La proposition de loi Bérenger est un moment de réactivation de ce débat entre la défense de l'autonomie du carcéral et la volonté de confier à la Justice la supervision de l'exécution de la peine.

C'est d'abord sur le plan des principes les plus généraux que la proposition de confier la compétence pour accorder des libérations anticipées au ministre de l'Intérieur est combattue : pour certains sénateurs, l'autorité pour réformer une décision de justice doit, par analogie avec la grâce, revenir au chef de l'État ou au ministre de la Justice mais ne peut pas être mise entre les mains du ministre de l'Intérieur (§1). Pour répondre à cette objection, le rapporteur, le sénateur Bérenger, et le commissaire du gouvernement, le directeur de l'administration pénitentiaire Louis Herbette, soutiennent que la libération conditionnelle est une modalité de l'exécution de la peine qui ne modifie pas la sentence : le débat se déplace alors sur un second terrain, celui de savoir quelle autorité doit décider des modalités de l'exécution de la peine (§2).

§1 L'autorité pour réformer une décision de justice

La proposition de loi Bérenger donne au ministre de l'Intérieur, après consultation du directeur de la prison et du parquet local, l'autorité pour décider des mesures de libération conditionnelle ainsi que de leur révocation¹⁸⁸⁰. Bonneville de Marsangy avait retenu la même solution, dans des termes proches de ceux adoptés par Bérenger¹⁸⁸¹. C'est ce point qui concentre les critiques, avec une mise en cause de la compétence du ministre de l'Intérieur pour des raisons de principe : la remise en cause de l'autorité de la chose jugée ne saurait être un pouvoir de confié au l'Intérieur mais doit, à l'image de la grâce, être cédé au chef de l'État ou au ministre de la Justice (A). Pour répondre à cette objection, les défenseurs de la libération conditionnelle avancent que celle-ci, contrairement à la grâce, laisse le jugement de condamnation intact (B).

¹⁸⁸⁰ « Les arrêtés de mise en liberté sous condition et de révocation sont pris par le ministre de l'Intérieur après avoir pris l'avis du directeur de la prison, du conseil de surveillance et du chef du parquet près la juridiction qui a prononcé la condamnation. » (Article 7). « L'arrestation du libéré conditionnel qui se conduit mal [...] peut être ordonnée, dans l'intérêt de l'ordre public, par l'autorité administrative ou judiciaire du lieu où il se trouve. Le ministre de l'Intérieur prononce la révocation, s'il y a lieu. » (Article 8). Proposition de loi sur les moyens préventifs de combattre la récidive (régime des prisons, libération conditionnelle, patronage, réhabilitation), LC, p. 40-41

¹⁸⁸¹ « La libération préparatoire sera prononcée par décision de monsieur le ministre de l'Intérieur, à la demande des préfets, sur l'avis du ministère public et de la commission des prisons. » A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *De l'amélioration de la loi criminelle en vue d'une justice plus prompte*, op. cit., vol. 1, p. 606.

A. La mise en cause de la compétence du ministre de l'intérieur

Lors de la discussion au Sénat, deux sénateurs s'opposent à la proposition de loi telle qu'elle a été déposée par Béranger sur un point précis : la compétence du ministre de l'Intérieur pour la mise en liberté conditionnelle. Il est à noter que c'est sur la décision de libération et non sur celle de l'éventuelle réincarcération, également de la compétence du ministre de l'Intérieur, que se concentre la critique. Il y a là une raison de principe : abrégé une peine revient à remettre en cause une décision de justice tandis que décider de sa poursuite ne fait que la mettre de nouveau à exécution¹⁸⁸².

La compétence du ministre de l'Intérieur est contestée lors des premières discussions en commission par le sénateur Bardoux, qui propose de confier ce pouvoir au ministre de la Justice, rejoint en cela par le conseiller Petit qui s'exprime, lui, devant la Société générale des prisons (1). Le sénateur Brunet, qui intervient en séance, penche plutôt pour le président de la République (2).

1. La proposition de transférer l'autorité au ministre de la Justice

L'intervention du sénateur Bardoux se fait devant la commission chargée d'examiner, avant le débat en séance, la proposition de loi déposée par Béranger. Le détail des débats devant cette commission n'étant pas conservé, on doit se contenter, pour les évoquer, de citer le rapport final du rapporteur, en l'espèce le sénateur Béranger lui-même :

*L'honorable M. Bardoux a critiqué la compétence du ministre de l'Intérieur en cette matière, et demandé qu'on attribuât plutôt au garde des Sceaux le droit de statuer soit sur la mise en liberté soit sur la révocation. C'était, suivant lui, porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, que d'accorder à l'autorité administrative le droit de modifier l'exécution de la peine. Il y aurait, d'ailleurs, plus d'impartialité à attendre, en certaines matières, notamment en matière politique, de l'action d'un ministre moins directement engagé dans la poursuite. Enfin, il était naturel de remettre la mesure qui adoucit la peine dans les mains du pouvoir qui dispose seul de la grâce.*¹⁸⁸³

Benjamin Bardoux, député républicain¹⁸⁸⁴ battu par un radical lors des élections générales de 1881, est choisi comme sénateur inamovible en décembre 1882. Il ne semble

¹⁸⁸² Le débat serait tout autre si la proposition de loi autorisait le ministre de l'Intérieur à rallonger le temps de détention, comme le proposait Bonneville de Marsangy avec la détention supplémentaire. Béranger, cependant, ne s'est pas aventuré sur ce terrain. A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire*, Paris, France, Joubert, 1847, Livre deuxième, "De la détention supplémentaire", p. 248-273.

¹⁸⁸³ Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Béranger, LC, p. 63.

¹⁸⁸⁴ A. ROBERT, E. BOURLOTON, G. COUGNY, *Dictionnaire des parlementaires français*, Paris, Bourloton, 1889, t. I, p. 165.

pas avoir exprimé, devant la commission, de réticences par rapport au principe même de l'amendement des détenus. Son argumentation, telle qu'elle est résumée par le rapport, porte sur le principe de la séparation des pouvoirs : est-il possible à l'administration de suspendre l'exécution d'une peine ? La réponse est, en principe, négative, à l'exception du droit de grâce qui est le seul cas où l'on admet traditionnellement que le pouvoir exécutif puisse interrompre l'exécution d'une peine prononcée par une juridiction. Par extension, il semblerait donc que la libération conditionnelle ne puisse s'accorder que par l'autorité détentrice du droit de grâce.

Ici ce situe cependant une certaine imprécision, puisque, à la lecture de cet extrait du rapport, on a le sentiment que ce pouvoir « qui dispose seul de la grâce » serait le garde des Sceaux. Si, par analogie avec la grâce, il peut paraître logique de remettre au ministre de la Justice l'autorité pour décider d'une mesure de clémence comme la libération conditionnelle, ce n'est pas parce que ce ministre est le titulaire du droit de grâce, mais bien parce qu'il dispose en matière de grâce d'un pouvoir de conseil et de présentation auprès du chef de l'État, pouvoir qui, faut-il le rappeler, ne lui est plus conféré par aucune disposition constitutionnelle depuis 1814, mais seulement par la pratique : celle-ci, née sous les régimes monarchiques et impériaux, demeure identique sous la Troisième République.

Quel que soit son pouvoir en la matière, le garde des Sceaux n'est jamais, formellement, le détenteur du droit de grâce, à l'exception de la brève parenthèse du gouvernement de la Défense nationale en 1870. Sous la troisième république c'est bien au président de la République, chef de l'État, que la loi constitutionnelle du 25 février 1875 a confié ce pouvoir¹⁸⁸⁵. Il est difficile de savoir si le raccourci a été effectué par le sénateur Bardoux lui-même, ou si c'est seulement la présentation qui en est faite par Bérenger qui la simplifie.

La proposition du sénateur Bardoux trouve un écho dans celle formulée par Petit, conseiller à la Cour de cassation, lors d'une séance de la Société générale des prisons à laquelle assiste Bérenger. Petit propose d'ajouter les demandes de libération conditionnelle aux propositions de grâces collectives annuelles et de laisser le ministre de la Justice décider dans les deux cas alors que les mêmes condamnés, sur lesquels l'administration de la Justice possède tous les renseignements nécessaires, sont susceptibles de se voir proposer l'une ou l'autre mesure¹⁸⁸⁶. Cette proposition rappelle également celle formulée en 1873 par la Cour de cassation.

¹⁸⁸⁵ « Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres des deux chambres. Il promulgue les lois lorsqu'elles ont été votées par les deux chambres ; il en surveille et en assure l'exécution. Il a le droit de faire grâce ; les amnisties ne peuvent être assurées que par une loi. Il dispose de la force armée. Il nomme à tous les emplois civils et militaires. Il préside aux solennités nationales ; les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui. Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre. » article 3 de la loi relative à l'organisation des pouvoirs publics, JO du 28 février 1875, n° 58.

¹⁸⁸⁶ « L'administration soumet, à certaines époques, à Monsieur le garde des Sceaux des propositions de grâce ; rien ne serait plus simple et plus naturel de sa part que de lui soumettre aussi, quand Monsieur le garde des Sceaux le jugerait convenable, des propositions de libération conditionnelle. » Intervention du conseiller Petit, Séance du 21 mai 1884, BSGP, 1884, p. 484.

La réponse de Bérenger, cependant, est purement factuelle. Dans le rapport qu'il rédige au nom de la commission, il constate que, « à tort ou à raison » c'est bien au ministère de l'Intérieur qu'est rattachée l'administration pénitentiaire, et que c'est donc ce département qui s'occupe de la discipline en détention : de plus, étant à même d'exercer, avec la police, la surveillance sur le libéré, il est logique de confier à la même autorité la libération et la réintégration du condamné¹⁸⁸⁷. Bérenger ajoute lors de la discussion devant la Société générale des prisons, en réponse au conseiller Petit, que, dans les cas déjà existants de libération conditionnelle, celle pour les jeunes détenus par exemple, c'est bien le ministre de l'Intérieur qui est compétent, et que, dans tous les cas, il « faut faire un projet de loi en rapport avec la situation administrative actuelle »¹⁸⁸⁸.

La question de la détermination de l'autorité compétente revient sur le devant de la scène au cours d'une des séances du Sénat consacrées à la proposition de loi Bérenger.

2. La proposition de transférer l'autorité au président de la République

La question de l'autorité compétente est débattue le 21 mars 1884 en séance devant le Sénat lors de la première délibération sur la proposition de loi du sénateur Bérenger, au moment du vote de l'article 3, qui règle la question des pouvoirs des différentes autorités en matière de libération conditionnelle¹⁸⁸⁹. Dans son propos introductif, Bérenger, rapporteur, explique que l'article a été modifié en commission pour mieux distinguer les décisions de mise en liberté conditionnelle et celles de réintégration. Les autorités qui ont un pouvoir consultatif ont été adaptées à chacune de ces deux situations¹⁸⁹⁰ : en revanche, dans les deux cas, le ministre de l'Intérieur reste compétent pour prendre la décision finale. C'est précisément sur ce point qu'intervient le sénateur Brunet. Joseph Brunet est magistrat et, contrairement à Bardoux qui est républicain, il est conservateur. En 1884, il

¹⁸⁸⁷ « À tort ou à raison, c'est aujourd'hui le ministre de l'Intérieur qui a la direction du service et la police des prisons. C'est lui qui règle et qui surveille leur discipline. C'est encore lui, d'ailleurs, qui, par l'action de la police, est le mieux en mesure d'exercer une surveillance sérieuse sur les libérés. Comment serait-il possible de ne pas lui remettre le double soin de juger de la conduite des détenus et de l'opportunité de leur réintégration ? » Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner la proposition de loi de M. Bérenger, LC, p. 63.

¹⁸⁸⁸ « Il faut faire un projet de loi en rapport avec la situation administrative actuelle. Du reste, messieurs, la libération conditionnelle existe déjà pour certaines catégories de condamnés, les jeunes détenus par exemple, et les condamnés à la surveillance ; or c'est le ministre de l'Intérieur qui est compétent. » Intervention de Bérenger, Séance du 21 mai 1884, BSGP, 1884, p. 488.

¹⁸⁸⁹ Cet article était numéroté 7 dans la proposition initiale du sénateur Bérenger. Il est désormais rédigé ainsi : « Article 3. Les arrêtés de mise en liberté sous condition et de révocation sont pris par le ministre de l'Intérieur : s'il s'agit de la mise en liberté, après avis du préfet, du directeur de l'établissement ou de la circonscription pénitentiaire, de la commission de surveillance de la prison et du parquet près le tribunal ou la cour qui a prononcé la condamnation. Et, s'il s'agit de révocation, après avis du préfet et du procureur de la République de la résidence du libéré ». Proposition de loi adoptée par le Sénat, LC, p. 203.

¹⁸⁹⁰ « Ainsi lorsqu'il s'agit de mise en liberté, les fonctionnaires qu'il convient de consulter sont naturellement les agents qui ont connu le détenu avant la condamnation ou dans la prison, ceux qui ont suivi sa conduite, c'est-à-dire d'une part, les agents de la prison, et de l'autre, le chef du parquet de la juridiction qui a prononcé la condamnation. Mais quand il s'agit, au contraire, de la révocation, les fonctionnaires compétents ne sont plus les mêmes. C'est à ceux qui ont pu être témoins de sa conduite dans le lieu de sa résidence qu'il convient de s'adresser. » Intervention de Bérenger, Suite de la 1^{ère} délibération sur la proposition de loi relative à la récidive (Séance du 21 mars 1884), LC, p. 144.

se situe clairement dans l'opposition¹⁸⁹¹, ce qui montre que les positions sur la question de la compétence de l'autorité sont transpartisanes. Brunet n'est pas opposé à la proposition de loi Bérenger, et ses observations ont pour but d'améliorer la loi et non de rejeter la libération conditionnelle¹⁸⁹². Dès le début de son intervention, le sénateur Brunet insiste sur le fait que, pour lui, la libération conditionnelle et la grâce présentent une « affinité singulière » même si elles ne sont pas « absolument la même chose » : la libération conditionnelle lui paraît même être « une sorte de dévolution partielle du droit de grâce du souverain à l'administrateur »¹⁸⁹³. Les points communs entre grâce pénitentiaire et libération conditionnelle sont à rechercher sur le plan des objectifs poursuivis et sur celui des modalités pratiques des deux dispositifs. Or, il semble bien que le sénateur Brunet ait précisément ces deux éléments en tête. En réponse à l'argument selon lequel il ne faut pas confondre grâce et libération conditionnelle, il affirme en effet que cela n'est pas vrai d'une manière absolue en raison de l'esprit de la loi mais aussi de la « pratique journalière »¹⁸⁹⁴. Pour juger de différence ou de la similitude entre la grâce et la libération conditionnelle, il faut en effet, selon Brunet, se concentrer sur les objectifs poursuivis, ce qu'il nomme « l'esprit de la loi », et qu'on peut résumer par la volonté de moralisation du détenu et la récompense de ses efforts d'amendement par la réduction du temps passé en détention. Il faut ensuite prendre en compte la méthode employée pour la constatation de la bonne conduite en détention : ce que Brunet nomme « les nécessités de la pratique journalière ». Sur ces deux plans, la grâce collective pénitentiaire et la libération conditionnelle ont, selon lui, beaucoup de points communs.¹⁸⁹⁵

Ayant établi la parenté entre libération conditionnelle et grâce, Brunet poursuit son raisonnement en rappelant que, en droit public, le droit de grâce, parce qu'il remet en cause les décisions de justice et forme une exception à la théorie de la séparation des pouvoirs, ne peut pas être mis entre les mains d'une autorité administrative inférieure mais doit rester entre les mains « du souverain », c'est-à-dire le plus haut représentant du pouvoir exécutif¹⁸⁹⁶. Il propose donc un amendement visant à donner au président de la

¹⁸⁹¹ Brunet siège « sur les bancs de la droite » et vote « dans toutes les circonstances importantes contre les républicains ». A. ROBERT, E. BOURLOTON G. COUGNY, *op. cit.*, t. I, p. 520.

¹⁸⁹² « Je ne viens pas ici en adversaire, que la commission ne s'y trompe pas ; j'approuve beaucoup la proposition de loi, et si je fais des observations sur cet article, c'est que je voudrais l'améliorer, et nullement la faire rejeter. » Intervention de Brunet, Suite de la 1^{ère} délibération sur la proposition de loi relative à la récidive (Séance du 21 mars 1884), LC, p. 147.

¹⁸⁹³ « Et tout d'abord, je voudrais m'expliquer sur le caractère exact de cette création nouvelle, de la mise en liberté sous condition. Je ne crois pas qu'elle soit aussi différente du droit de grâce que le pense et le dit la commission, du droit de grâce proprement dit. Sans doute ce n'est pas absolument la même chose ; mais je me permets de penser et je trouve qu'il y a une affinité singulière entre l'exercice du droit de mise en liberté conditionnelle et le fait de remettre tout ou partie d'une peine encourue, et il me semble que ce que la commission propose est une sorte de dévolution partielle du droit de grâce du souverain à l'administrateur, du pouvoir exécutif au pouvoir administratif. » Intervention du député Brunet, Suite de la 1^{ère} délibération sur la proposition de loi relative à la récidive (Séance du 21 mars 1884), LC, p. 145.

¹⁸⁹⁴ « Cela est vrai dans une certaine mesure, mais ce n'est pas vrai d'une manière absolue et j'en trouve la preuve dans le texte même du projet, ensuite dans l'esprit de la loi, enfin dans les nécessités de la pratique journalière. » *Ibid.*, p. 146.

¹⁸⁹⁵ *Ibid.*, p. 145.

¹⁸⁹⁶ « Dans notre droit public, le droit de grâce appartient au souverain. Les décisions de la justice doivent être absolument respectées par l'Administration. L'Administration n'a pas le droit d'y toucher. Elle a seulement vis-à-vis d'elles un devoir à remplir, celui de les faire exécuter. L'autorité administrative ne peut pas modifier l'œuvre de la justice. Le souverain — et par cette locution juridique j'entends dire le pouvoir exécutif, quelle que soit du reste la forme gouvernementale — le pouvoir exécutif, représenté dans l'espèce par le Président de la République, a seul ce droit, et il peut l'exercer, soit en totalité, soit d'une façon partielle. » *Ibid.*, p. 154.

République la prérogative d'accorder les mises en liberté conditionnelle sur proposition du ministre de l'Intérieur et avis du garde des sceaux¹⁸⁹⁷, c'est-à-dire selon une répartition des compétences qui est le miroir inverse de celle qui est suivie pour la grâce collective.

Cette prise de position est d'autant plus remarquable que Brunet n'est pas lui-même républicain : son amendement repose sur l'idée qu'il faut voir, dans la personne du chef de l'État et donc du président de la République, l'incarnation du pouvoir souverain. Cette vision d'institutions républicaines imprégnée de conceptions monarchistes n'est pas exceptionnelle dans une période qui a vu, une dizaine d'années auparavant, la majorité royaliste se ranger, avec Thiers, derrière l'idée d'une république conservatrice. Les lois constitutionnelles de 1875 ont donné au président de la République des pouvoirs étendus et mis entre ses mains le droit de grâce : c'est la pratique qui a, par la suite, réduit fortement son rôle politique pour déplacer le centre de gravité du pouvoir vers le gouvernement. Derrière la question des principes, l'amendement du sénateur Brunet n'est donc peut-être pas dénué d'arrière-pensées politiques, avec l'idée de rendre au président de la République l'usage de prérogatives importantes.

L'argumentation du sénateur Brunet paraît plus conforme au principe même de la séparation des pouvoirs que celui du sénateur Bardoux, puisqu'il propose de conférer non au ministre de la Justice, mais bien au chef de l'État le pouvoir de remettre un détenu en liberté conditionnelle. Brunet souligne d'ailleurs lui-même la différence entre sa proposition et celle du sénateur Bardoux : il s'agit de ne pas mettre entre les mains de l'administration, même pas celle de la Justice, le pouvoir de modifier « l'œuvre de justice » mais de réserver ce droit au seul « pouvoir souverain »¹⁸⁹⁸.

Cependant, dans les faits, même sous les périodes monarchiques et impériales, le chef de l'État n'a jamais effectué personnellement le choix des détenus auxquels seraient accordés des remises de peine : bien au contraire, la pratique a, depuis 1818, toujours donné à l'administration du ministère de la Justice, et plus précisément au directeur des affaires criminelles et des grâces, une responsabilité majeure en ce domaine. L'amendement du sénateur Brunet a donc bien une portée essentiellement symbolique, puisque dans les faits le choix des détenus serait toujours entre les mains de l'administration : simplement, ce qu'il appelle le « pouvoir administratif » serait couvert par l'autorité suprême du chef du pouvoir exécutif comme dans la grâce, alors que la compétence d'une administration – de la Justice comme de l'Intérieur – pour accorder des mesures de libération anticipée diminuerait « l'importance de l'œuvre de la justice » car

¹⁸⁹⁷ « Quant à moi, je vous propose un amendement que je viens d'improviser ; la commission voudra bien le modifier dans le sens d'une rédaction plus heureuse, si le Sénat consent à le lui renvoyer ; le voici : "La mise en liberté sous condition est ordonnée par décret du Président de la République pris sur la proposition du ministre de l'Intérieur et l'avis conforme du garde des Sceaux, ministre de la Justice". » *Ibid.*, p. 145.

¹⁸⁹⁸ « L'honorable M. Bardoux avait, en effet, proposé de déférer, non plus au ministre de l'Intérieur, mais au garde des Sceaux, le droit de mettre en liberté sous condition. Moi, je me permets de dire que je ne veux pas plus du garde des Sceaux en cette occasion que du ministre de l'Intérieur. Je ne voudrais pas que ce fût l'Administration qui modifiât l'œuvre de la justice : je voudrais que ce fût le pouvoir souverain, je voudrais que ce fût le Président de la République, parce que, aux termes de notre droit public, lui seul en a le droit. » *Ibid.*, p. 154.

celle-ci serait soumise à « l'appréciation à un pouvoir purement administratif, qui ne lui est pas supérieur »¹⁸⁹⁹.

Deux orateurs se succèdent pour répondre au sénateur Brunet : Bérenger, en tant que rapporteur de la commission et auteur de la proposition de loi initiale, et Herbette, directeur de l'administration pénitentiaire et commissaire du gouvernement en l'absence du ministre de l'Intérieur. Herbette a un intérêt direct dans ce débat puisqu'il défend le pouvoir dont son administration sera investie si l'autorité qui est désignée pour accorder les libérations conditionnelles est bien celle du ministre de l'Intérieur. Les deux orateurs s'accordent pour juger que l'amendement du sénateur Brunet ne fera que rendre plus complexe la procédure de la libération conditionnelle sans que l'intervention du chef de l'État n'en modifie l'exercice réel : l'administration gardera, de toute façon, son rôle de choix des détenus à libérer et la libération sera seulement rendue plus compliquée « par la solennité d'un acte qu'il sera plus malaisé de retirer ensuite en cas de besoin »¹⁹⁰⁰, et cela sans qu'aucune garantie supplémentaire ne soit apportée sur l'efficacité du dispositif. Herbette souligne également que c'est justement pour marquer la différence entre grâce et libération conditionnelle qu'il ne faut pas la remettre entre les mains du président de la République. Puisque les deux dispositifs sont différents, il faut marquer cette différence en remettant entre les mains d'une autorité moins élevée la possibilité d'une libération conditionnelle, tandis que l'autorité la plus élevée gardera celle de la libération définitive¹⁹⁰¹.

Cependant, Bérenger et Herbette tentent également de répondre au sénateur Brunet sur le plan des principes. Puisque celui-ci a tiré de l'identité entre la libération conditionnelle et la grâce le fond de son argumentation, Bérenger puis Herbette vont tenter de mettre en avant ce qu'ils considèrent comme une différence de fond entre la grâce et la libération conditionnelle.

¹⁸⁹⁹ « Dans l'article 3, on déroge à cette règle de notre droit public, et on transmet à l'Administration, on fait descendre dans le domaine du pouvoir administratif ce qui ne relève que du pouvoir exécutif. À certains égards, il me sera permis de dire qu'on diminue un peu l'importance de l'œuvre de la justice lorsqu'on en soumet ainsi l'appréciation à un pouvoir purement administratif, qui ne lui est pas supérieur. » *Ibid.*, p. 145.

¹⁹⁰⁰ « L'amendement exposé tout à l'heure semble donc se résumer en ceci : est-il nécessaire de transformer l'arrêté du ministre de l'Intérieur en décret présidentiel qu'aura provoqué la proposition du même ministre ? De toute façon, ce même ministre gardera prééminence, mais la libération conditionnelle sera compliquée par la solennité d'un acte qu'il sera plus malaisé de retirer ensuite en cas de besoin. En fait, une simple modification dans la procédure, augmente-t-elle sensiblement les garanties de bonne décision ? La responsabilité directe et effective du ministre ne sera-t-elle pas suffisante ? » Intervention de Herbette, commissaire du gouvernement. Suite de la 1^{ère} délibération sur la proposition de loi relative à la récidive (Séance du 21 mars 1884), LC, p. 160.

¹⁹⁰¹ « Enfin, n'a-t-on pas précisément voulu marquer une distinction profonde entre la grâce et la libération conditionnelle ? La grâce, même non justifiée par la conduite ultérieure du libéré, reste définitivement acquise. C'est exactement en sens inverse que la commission a voulu tirer l'effet utile de la libération conditionnelle » *Ibid.*, p. 159.

B. La libération conditionnelle et l'intégrité du jugement de condamnation

Bérenger puis Herbette, pour saper l'argumentation du sénateur Brunet, s'emploient à démontrer que la libération conditionnelle, à la différence de la grâce, laisse intact le jugement de condamnation et n'est qu'une modification des modalités de l'exécution de la peine : dès lors, ne corrigeant pas la sentence judiciaire, la libération conditionnelle n'aurait pas le caractère d'une grâce et pourrait donc être confiée à une autre autorité que celle du détenteur du droit de grâce.

Si les positions développées sur ce point par le sénateur Bérenger et le directeur de l'administration pénitentiaire, Herbette, ne sont pas entièrement nouvelles, car elles ont déjà été esquissées par Bonneville de Marsangy dans ses réflexions sur la libération préparatoire¹⁹⁰², elles n'ont semble-t-il jamais auparavant été poussées aussi loin que durant ce débat devant le Sénat. Les positions avancées lors de ce débat vont inspirer la position officielle du gouvernement sur la libération conditionnelle pendant de longues années¹⁹⁰³.

Cette démonstration se fait en deux temps : tout d'abord le sénateur Bérenger essaie, sans parvenir à convaincre Brunet, de distinguer nettement grâce et libération conditionnelle en prétendant que la seconde, à la différence de la première, ne porte pas atteinte à l'intégrité du jugement (1). Dans un second temps, le directeur de l'administration pénitentiaire approfondit les arguments de Bérenger pour établir que la libération conditionnelle est une modalité d'exécution de la peine (2).

1. Libération conditionnelle, grâce et intégrité du jugement

En réponse aux observations du sénateur Brunet, Bérenger entend démontrer que la grâce et la libération conditionnelle sont étrangères l'une à l'autre et, pour cela, entend « [s]'élever aux principes » : selon lui, la libération conditionnelle n'est pas « un dérivé de la grâce » car, contrairement à celle-ci, elle « n'entraîne aucune modification au jugement de condamnation, ce qui est le propre de la grâce »¹⁹⁰⁴. Bérenger établit une distinction de principe entre grâce et libération conditionnelle fondée sur la question de l'intégrité de la peine. Cette dernière demeure intacte avec la libération conditionnelle puisque celui qui est libéré avant le terme n'en a pas pour autant fini avec cette peine : il peut très bien, en

¹⁹⁰² A. BONNEVILLE DE MARSANGY, *Traité des diverses institutions*, op. cit., p. 222-223.

¹⁹⁰³ Voir infra, chapitre 7, p. 544 et s.

¹⁹⁰⁴ « Faut-il cependant nous élever aux principes, malgré l'autorité de ces raisons pratiques ? Alors je vous dirai que c'est peut-être avec un peu d'exagération qu'on considère la libération conditionnelle comme un dérivé du droit de grâce. Il n'en est rien. Le but de la libération conditionnelle, ce n'est pas de modifier la peine, de supprimer une partie de la peine. Non ! Même suivie des conditions de bonne conduite qui, le temps fixé écoulé, affranchiront le condamné de la fin de sa peine, la libération conditionnelle n'entraîne aucune modification au jugement de condamnation, ce qui est le propre de la grâce ». Intervention de Bérenger, rapporteur. Suite de la 1^{ère} délibération sur la proposition de loi relative à la récidive (Séance du 21 mars 1884), LC, p. 152.

cas de mauvaise conduite, se retrouver à devoir finalement l'exécuter dans son intégralité, ce qui prouve qu'elle n'est pas abolie, mais seulement suspendue¹⁹⁰⁵. Il en va différemment de la grâce, puisque celle-ci revient à « à s'attaque[r] à la peine : elle la modifie en la faisant cesser, ou en abrégant la durée »¹⁹⁰⁶.

Le droit de grâce n'est en effet pas limité à la diminution du quantum de la peine, mais qu'il comprend également le droit de commutation. Le droit de grâce peut ainsi assortir la dispense d'exécuter la peine d'une obligation d'exécuter une autre peine substituée de nature différente. Il est donc certain que le détenteur du droit de grâce a le pouvoir de modifier la peine prononcée lors du jugement. Dans sa volonté de souligner l'innovation qu'il propose, Béranger affirme que la libération conditionnelle, au contraire de la grâce, « respecte [la peine] » et « n'altère nullement le caractère de la peine et n'en change pas, en droit, la durée »¹⁹⁰⁷. La conclusion s'impose : il n'y a nulle obligation à « remettre ce droit de libération conditionnelle au pouvoir qui dispose du droit de grâce »¹⁹⁰⁸.

Cependant, même si on admet que la libération conditionnelle laisse la peine prononcée intacte, cela ne permet guère de la différencier de la grâce. Depuis le début du XIX^e siècle, la doctrine considère que la grâce conserve intact le jugement de condamnation¹⁹⁰⁹, et la mention de la condamnation dans le casier judiciaire est maintenue. Le sénateur Brunet n'est donc pas convaincu par l'argumentation de Béranger, comme en témoigne sa réponse : il rappelle au sénateur que la grâce, à la différence de l'amnistie, n'efface pas la condamnation et, comme la libération sous condition, ne porte que « sur l'exécution de la peine ». Il admet cependant une différence, puisque selon lui la libération conditionnelle résulte de « certaines circonstances » alors que la grâce peut n'être due qu'à « la faveur »¹⁹¹⁰. Pour autant, il entend ne pas exagérer les différences entre les deux institutions qui sont régies par les mêmes principes et donnent des résultats identiques « sauf pourtant cette différence, que la liberté sous condition permet de reprendre plus

¹⁹⁰⁵ À l'appui de sa démonstration, Béranger donne un exemple : « un individu, par exemple, a été condamné à cinq ans de réclusion ; au bout de deux ans et demi, il obtient sa libération conditionnelle ; il gagne par sa bonne conduite, sa liberté définitive. Ce n'en est pas moins une peine de cinq ans qu'il a eue à subir. Il a été libéré deux ans et demi plus tôt par la faveur spéciale de la loi ; mais le casier judiciaire n'en continue pas moins à mentionner l'intégralité de sa condamnation, et le jugement qui l'a frappé ne reçoit aucune atteinte. » *Ibid.*, p. 152.

¹⁹⁰⁶ « Vous voyez donc, Messieurs, qu'il y a des différences essentielles entre la libération conditionnelle et la grâce. La vérité, quelle est-elle ? La voici : c'est que la grâce s'attaque à la peine ; elle la modifie en la faisant cesser, ou en abrégant la durée. » *Ibid.*, p. 152.

¹⁹⁰⁷ « Quant à la libération conditionnelle, elle respecte [la peine] et se borne à tenter une épreuve sur l'individu. Quelles que soient sa durée et ses conséquences, elle n'altère nullement le caractère de la peine et n'en change pas, en droit, la durée. » *Ibid.*, p. 153.

¹⁹⁰⁸ « Voilà pourquoi, lorsqu'on nous dit que la logique nous oblige à remettre ce droit de libération conditionnelle au pouvoir qui dispose du droit de grâce, nous protestons et nous affirmons qu'on tire une fausse conséquence d'une assimilation inacceptable. » *Ibid.*, p. 153.

¹⁹⁰⁹ Voir supra, introduction et chapitre 1.

¹⁹¹⁰ « Mais, Messieurs, est-ce qu'il en est autrement en matière de grâce ? Est-ce que ce n'est pas la même chose ? Est-ce que la grâce efface la condamnation ? Non, jamais ! Vous raisonnez de la grâce comme s'il s'agissait de l'amnistie ; la grâce laisse la condamnation debout ; les cinq ans de réclusion dont on parlait tout à l'heure ne sont pas effacés par la grâce ; elle ne porte que sur l'exécution de la peine, et il en est de même de la libération sous condition avec cette différence seulement que la libération sous condition peut résulter dans certaines circonstances, d'une sorte de droit à une grâce particulière que l'on a fait gagner au détenu, au condamné, tandis que la grâce proprement dite peut n'être que le résultat d'une simple faveur. » Intervention de Brunet, Suite de la 1^{ère} délibération sur la proposition de loi relative à la récidive (Séance du 21 mars 1884), LC, p. 156.

tard le condamné, tandis que la grâce ne le permet pas »¹⁹¹¹. Si, d'un point de vue « moral », la libération conditionnelle est supérieure à la grâce, ni les principes, ni le résultat ne diffèrent.

Pour vaincre ces préventions, le commissaire du gouvernement Herbette reprend et approfondit l'argumentation de Béranger en présentant la libération conditionnelle comme une simple modalité d'exécution de la peine.

2. La libération conditionnelle comme modalité d'exécution de la peine

En réponse au sénateur Brunet, le directeur de l'administration pénitentiaire et commissaire du gouvernement, Herbette, développe l'argumentation esquissée par Béranger. Herbette, tout d'abord, affirme que la grâce entraîne la « suspension ou l'arrêt des effets d'un jugement ou d'un arrêt »¹⁹¹². Cette formulation est plus juste que celle adoptée par Béranger. Ce n'est pas le jugement lui-même que la grâce peut modifier, mais l'un de ses effets, en l'espèce la peine, tout en maintenant d'ailleurs intacts les autres effets tels que la reconnaissance de la culpabilité, le droit à la réparation pour les parties civiles ou la possibilité de former le premier terme d'une récidive. La question consiste alors à savoir si, tout comme la grâce, la libération conditionnelle ne conduit pas également à modifier la peine, effet du jugement de condamnation. Herbette soutient que ce n'est pas le cas : la peine, en cas de libération conditionnelle, reste intacte. Selon lui, puisque la réintégration du condamné libéré est possible sur simple décision administrative, la libération conditionnelle ne fait que suspendre la peine, qui, tant qu'elle peut reprendre, existe toujours. Durant le moment où il est libéré conditionnellement, le condamné est donc encore aux mains de l'administration qui ne fait qu'éprouver son amendement par une sorte de « mode d'épreuve pénitentiaire »¹⁹¹³. Ce n'est que lorsque le terme de sa peine initiale est atteint et qu'il ne peut plus être remis en prison que le prisonnier est véritablement libéré. De là à affirmer que le condamné en liberté conditionnelle est encore en train d'exécuter sa peine, il n'y a qu'un pas que le sénateur Béranger, reprenant la parole après Louis Herbette, s'empresse de franchir :

Messieurs, j'ajoute aux observations que j'ai faites tout à l'heure pour démontrer qu'il ne s'agit de rien d'analogue au droit de grâce cette simple considération que loin d'être une

¹⁹¹¹ « Je trouve donc entre ces deux situations, ainsi précisées au point de vue moral, une différence considérable et toute en faveur de la liberté sous condition ; quant aux principes qui les régissent, ce sont les mêmes ; et quant aux résultats, ils sont également identiques, sauf pourtant cette différence, que la liberté sous condition permet de reprendre plus tard le condamné, tandis que la grâce ne le permet pas. » *Ibid.*, p. 156.

¹⁹¹² Intervention de Louis Herbette, commissaire du gouvernement. Suite de la 1^{ère} délibération sur la proposition de loi relative à la récidive (Séance du 21 mars 1884), *LC*, p. 159.

¹⁹¹³ « Au contraire, la libération conditionnelle, dans les termes où le projet la présente, se borne à tenir en suspens la peine tout entière, ne laissant le condamné se soustraire à ses effets que pour un temps, par simple tolérance et par mode d'épreuve pénitentiaire. » *Ibid.*, p. 159.

*faveur assimilable à la grâce, la libération conditionnelle est expressément un mode d'exécution de la peine.*¹⁹¹⁴

La libération conditionnelle est donc un mode d'exécution de la peine de détention, mode assez particulier cependant puisque le condamné effectue sa détention en dehors de la prison. Toutefois, si le détenu n'est pas réintégré dans la prison en raison de sa mauvaise conduite, il n'aura bien exécuté, au final, qu'une fraction seulement de la peine à laquelle il avait été condamné. Selon Béranger, qui s'exprime toujours après Louis Herbette, cette réduction de la peine n'intervient pas au moment où la mesure de clémence est prononcée, comme dans le cas d'une grâce, mais seulement lorsque le temps de la peine initiale est totalement écoulé :

*La peine subsiste donc, elle subsiste jusqu'au dernier jour de la durée fixée par le titre de condamnation, et s'il arrive que ce jour là elle se dissolve par l'effet de la bonne conduite, ce n'est aucun pouvoir qui en fait la remise. On pourrait dire plutôt que c'est le condamné qui s'est fait remise à lui-même ou plutôt que c'est la loi qui intervient pour la faire cesser par l'accomplissement des conditions qu'elle prescrit.*¹⁹¹⁵

Cette conception permet de consolider l'argumentation en faveur de la compétence du ministre de l'Intérieur : si la libération conditionnelle est un mode d'exécution de la peine, il est indispensable que le ministre en charge de l'exécution des peines, donc le ministre de l'Intérieur, soit seul compétent. Puisque la remise de la peine n'intervient pas à la suite de l'intervention directe de ce ministre mais indirectement par l'effet de la loi, alors il n'y a aucune raison de retenir la compétence des autorités détentrices du droit de grâce.

La libération conditionnelle serait donc un « mode d'exécution » de la peine et non, comme la grâce, une « dispense » de cette exécution. Le détenu libéré sous condition n'est pas réellement libre : quoiqu'en dehors des murs de la prison, il demeure sous la dépendance de l'administration jusqu'au terme de sa peine. Cette conception va inspirer l'application de la loi du 14 août 1885 : le ministère de l'Intérieur impose au détenu libéré sous condition des obligations liées non seulement à la résidence, mais aussi au travail, qui ne sont pourtant pas prévues par le texte de la loi. Il s'agit de montrer que tant que dure sa peine, le libéré demeure sous la surveillance de l'administration.

Ce n'est pas la première fois que l'idée que la peine de détention ou de travaux forcés puisse s'exécuter autrement que sous la forme d'un enfermement est exprimée : dès le premier Empire, c'est ainsi qu'avait été considéré l'enrôlement de forçats dans les

¹⁹¹⁴ Intervention de Béranger, rapporteur. Suite de la 1^{ère} délibération sur la proposition de loi relative à la récidive (Séance du 21 mars 1884), LC, p. 161.

¹⁹¹⁵ *Ibid.*, p. 160.

armées napoléoniennes¹⁹¹⁶. Depuis la loi sur la transportation de 1854, il est également devenu courant de placer des condamnés aux travaux forcés qui se conduisent bien auprès d'entrepreneurs privés ou sur des concessions de terrain : cette modalité de l'exécution de la peine des travaux forcés est explicitement considérée comme une forme d'antécédent à la libération conditionnelle par le sénateur Béranger. Considérer la libération conditionnelle comme une modalité d'exécution de la peine est également cohérent avec le fait d'inscrire la libération conditionnelle dans la continuité de la libération anticipée des jeunes détenus par leur placement en apprentissage.

Aussi cohérente soit-elle, cette conception n'aurait cependant sans doute pas été poussée aussi loin s'il n'y avait eu, comme enjeu important, la nécessité politique de défendre la compétence du ministre de l'Intérieur pour décider des mesures de libération conditionnelle. Considérer la libération conditionnelle comme une modalité d'exécution de la peine a été qualifiée par Michel Fize de « fiction »¹⁹¹⁷. Cet auteur n'a cependant pas évoqué l'origine de cette fiction : répondre aux objections soulevées sur la compétence du ministre de l'Intérieur.

Cependant, si la distinction entre la « dispense » de l'exécution de la peine par la grâce et le « mode d'exécution de la peine » par la libération conditionnelle telle qu'elle a été établie par Béranger et Herbette semble claire théoriquement, la différence est beaucoup plus difficile à établir dans les faits. En effet, le détenu libéré après une grâce n'était pas, avant 1885, exempt de tout risque de réincarcération. La plupart, voire la totalité des décisions de libération anticipée par voie de grâce s'accompagnaient en effet d'une mesure de surveillance de haute police prévue par les articles 44 et suivant du Code pénal de 1810¹⁹¹⁸. La surveillance de haute police impose, faute d'une caution suffisante, des obligations de résidence ou des interdictions de paraître en certains lieux sous peine de pouvoir être détenus pendant un temps égal à la durée de la surveillance. Le détenu libéré par une grâce et qui ne respectait pas ces obligations pouvait donc tout à fait être réincarcéré. La surveillance de haute police, critiquée en raison de ses effets stigmatisants et désocialisants qui rendent la réinsertion difficile¹⁹¹⁹, est cependant supprimée par la loi sur la relégation du 27 mai 1885¹⁹²⁰ : en insistant sur les obligations qui pèsent sur le libéré

¹⁹¹⁶ Rapport du Grand Juge au gouvernement du 2 germinal an 11, AN, BB²² 8-11.

¹⁹¹⁷ « La libération conditionnelle n'a aucune influence juridique sur la décision prononcée par les magistrats de l'ordre judiciaire. Par suite d'une sorte de fiction, le condamné qui est en liberté est réputé exécuter sa peine en prison. » M. FIZE, « Il y a cent ans... La libération conditionnelle », art. cit., p. 767.

¹⁹¹⁸ Voir supra, chapitre 3.

¹⁹¹⁹ Déjà contestée pour ses effets négatifs sur les libérés, la surveillance de haute police est partiellement réformée sous la monarchie de Juillet. Toutefois, la réforme est limitée : « L'idée que la surveillance est indispensable domine ». P. VIELFAURE, *L'évolution du droit pénal sous la monarchie de juillet entre exigences politiques et interrogations de société*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Montpellier I, 1998, p. 361.

¹⁹²⁰ « La peine de surveillance de la haute de la haute police est supprimée. Elle est remplacée par la défense faite au condamné de paraître dans les lieux dont l'interdiction lui sera signifiée par le Gouvernement avant sa libération. » Loi du 27 mai 1885 instaurant la relégation des récidivistes, article 19, JO du 28 mai 1885, n° 144, p. 2722.

conditionnel qui est réputé continuer exécuter sa peine, Béranger ouvre la voie au rétablissement de ces mesures pénalisantes qu'on a voulu justement abolir¹⁹²¹.

Au terme de ce débat, l'amendement du sénateur Brunet est rejeté à une large majorité et l'article 3 de la proposition de loi, tel qu'il a été rédigé en commission, est adopté. Le débat n'est pas clos pour autant et rebondit avec une autre question : quelle autorité à la compétence pour modifier les modalités de l'exécution de la peine ?

§2. L'autorité pour définir les modalités de l'exécution de la peine de détention

Pour le sénateur Béranger et le directeur de l'administration pénitentiaire Louis Herbette, commissaire du gouvernement au Sénat, établir que la libération conditionnelle n'est qu'une modalité d'exécution de la peine fait tomber l'objection portant sur la compétence du ministre de l'Intérieur : puisque la libération conditionnelle, à la différence de la grâce, est réputée maintenir l'intégrité du jugement de condamnation, il n'y a pas de raison de la confier aux autorités compétentes pour exercer le droit de grâce, à savoir le chef de l'État conseillé par le ministre de la Justice.

Pourtant, le débat n'est pas clos. Derrière la question de l'autorité pour réformer les décisions de justice se tient une seconde interrogation : qui, de la justice ou de l'administration pénitentiaire, a autorité pour définir les modalités substantielles de l'exécution de la peine ? Autrement dit, est-ce que l'œuvre du juge s'arrête au prononcé de la sentence ou est-ce qu'il doit également avoir son mot à dire sur la manière dont celle-ci est exécutée ? Cette question est cruciale en ce qui concerne la peine de détention dont les effets sont supposés se faire sentir au cours de son exécution, et elle est, au XIX^e siècle, source de débats et de conflits permanents¹⁹²². Elle est au cœur des conflits de compétence qui opposent, depuis 1818, l'administration du ministère de la Justice et l'administration pénitentiaire dans la procédure des grâces collectives. Sans doute, les deux questions – celle de l'autorité pour réformer une décision de justice et celle de la compétence pour déterminer les modalités de l'exécution de la peine de détention – sont-elles en permanence mêlées, et c'est précisément le mérite du débat sur la libération conditionnelle que de permettre aux différents intervenants de mieux les distinguer. Cependant, il est certain que, dès les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818, la direction des affaires criminelles et des grâces, pour justifier les nombreux rejets de propositions de grâce formulées par l'administration pénitentiaire, ne s'en est pas tenue à des questions de principe mais a longuement insisté sur la qualification spécifique des fonctionnaires et des magistrats de son administration pour juger des réductions et remises

¹⁹²¹ Sur les conséquences entraînées par les obligations qui pèsent sur le détenu admis à la libération conditionnelle imposées par le ministère de l'Intérieur, voir *infra*, chapitre 7, p. 583 et s.

¹⁹²² Pour un rappel des termes de ce débat au XIX^e siècle, voir *supra*, Introduction.

de peine. Ces arguments, avancés de longue date par le département de la Justice, sont repris par Jules Lacoïnta et par le conseiller Petit pour contester la compétence du ministre de l'Intérieur défendue par Herbette et Béranger (A).

Cependant, ce débat demeure en grande partie théorique car tout indique que la proposition de loi Béranger sera adoptée sans modification de l'autorité investie du pouvoir d'accorder des libérations conditionnelles, à savoir le ministre de l'Intérieur : dès lors, certains intervenants, conscients que la compétence concernant les décisions de libérations anticipées et de réductions de peine sera partagée entre le chef de l'État et le ministre de la Justice pour les grâces et le ministre de l'Intérieur pour les libérations conditionnelles plaident pour une coopération entre ces différentes autorités (B).

A. Déterminer la compétence pour décider des modalités de la peine

À la suite de leur définition de la libération conditionnelle comme simple modalité d'exécution de la peine de détention, la question est posée de savoir qui, de l'administration pénitentiaire ou celle de la Justice, est compétente pour apporter une modification substantielle aux modalités de l'exécution de la peine de détention.

Béranger et Herbette apportent chacun des éléments en faveur de la compétence exclusive du ministre de l'Intérieur, même si leurs arguments ne se recoupent pas totalement, voire s'opposent sur certains points (1). De leur côté, Lacoïnta, Petit et même, à sa manière, le sénateur Brunet plaident pour donner cette compétence à l'administration de la Justice (2).

1. La compétence revient au ministère de l'Intérieur

La position défendue par le directeur de l'administration et commissaire du gouvernement, Herbette, est courante, au XIX^e siècle, en matière de séparation des pouvoirs :

*Il peut demeurer admis que le pouvoir judiciaire a rempli sa tâche, lorsque la sentence est rendue. Alors commence le rôle de l'Administration, représentant le pouvoir exécutif, qui assure l'exécution des peines dans les établissements pénitentiaires.*¹⁹²³

Les choses sont nettes : à la justice, la sentence, à l'administration pénitentiaire son exécution même si cette dernière peut conduire à modifier certaines des caractéristiques de la peine. Le ministère de la Justice se trouve ainsi dépossédé de toute compétence en

¹⁹²³ Intervention de Louis Herbette, commissaire du gouvernement, séance du 21 mars 1884, I.C., p. 160.

ce qui concerne l'application de la peine et la détermination du régime pénitentiaire ; son rôle se limite à une surveillance très générale, et qu'on imagine aussi distante que possible, concernant « l'observation de la loi » et « les manquements aux décisions de la justice »¹⁹²⁴.

Louis Herbette doit cependant rassurer son auditoire sur un point : les fonctionnaires de ses services possèdent-ils bien toutes les qualifications nécessaires pour juger de l'amendement d'un détenu et provoquer ainsi une libération anticipée ? Suivant une argumentation assez habile, Herbette ne craint pas de s'inspirer de l'exemple du dispositif des grâces collectives pour affirmer que les « directeurs », « inspecteurs généraux des services administratifs » et « l'Administration » sont consultés et fournissent « les éléments de chaque dossier » qui aboutit ensuite à une grâce qui pourtant implique une « suppression totale ou partielle des effets d'un jugement ou d'un arrêt »¹⁹²⁵. Louis Herbette prend ainsi le contre-pied de l'argumentation des sénateurs Bardoux et Brunet. Ceux-ci voient, dans le parallèle avec la grâce, une raison pour donner au chef de l'État ou au garde des Sceaux une autorité supérieure à celle du ministre de l'Intérieur. Le commissaire du gouvernement prend appui sur les prérogatives qui sont déjà celles des membres de l'administration pénitentiaire en matière de grâces collectives pour appuyer la compétence du ministre de l'Intérieur pour les libérations conditionnelles : puisque la grâce, qui est une remise en cause du jugement, est déjà partiellement entre les mains du ministre de l'Intérieur, il est naturel que la libération conditionnelle, qui au contraire de la grâce ne remet pas en cause le jugement, soit intégralement sous son autorité.

En défendant les compétences professionnelles des directeurs, inspecteurs et membres de l'administration centrale des prisons, Louis Herbette est assurément dans son rôle de directeur de l'administration pénitentiaire. Depuis que celle-ci a accédé au rang de véritable direction au sein du ministère de l'Intérieur sous le Second Empire, son poids s'est renforcé¹⁹²⁶ et surtout, sous l'influence des réflexions concernant les effets du régime pénitentiaire, elle entend désormais jouer un rôle actif dans l'œuvre de redressement moral du détenu, et pour cela mettre en avant l'exercice d'un métier, celui de fonctionnaire pénitentiaire, qui se différencie de celui de magistrat. Donner au ministre de l'Intérieur, et donc, en pratique, au directeur de l'administration pénitentiaire l'autorité pour accorder les mesures de libération conditionnelle ne peut que sonner, aux yeux de Louis Herbette, comme une revanche de son administration après des années où elle a dû accepter les décisions de la direction des affaires criminelles et des grâces concernant ses propositions annuelles pour les grâces collectives. Cette dimension sous-jacente à l'adoption de la libération conditionnelle en France, fruit d'une rivalité constante entre deux départements

¹⁹²⁴ « Qui est chargé de pourvoir à l'application des peines ? Le ministre de l'Intérieur. Qui détermine le régime pénitentiaire ? Le même ministre. M. le Garde des Sceaux conserve assurément le droit et le devoir de veiller à l'observation de la loi et de signaler les manquements aux décisions de la justice ; mais l'Administration garde la police et la direction des établissements. » Intervention de Louis Herbette, commissaire du gouvernement, séance du 21 mars 1884, LC, p. 159.

¹⁹²⁵ « Dès maintenant, même pour une grâce ou réduction de peine, ces directeurs ont à donner leurs avis et leurs notes ; les inspecteurs généraux des services administratifs ont qualité pour se consulter en comité ; l'Administration fournit les éléments de chaque dossier. Pourtant les grâces impliquent suppression totale ou partielle des effets d'un jugement ou d'un arrêt. » *Ibid.*, p. 159.

¹⁹²⁶ Sur le renforcement du poids de l'administration pénitentiaire sous le Second Empire, voir supra, chapitre 3.

ministériels concurrents depuis longtemps dans la question de l'attribution des réductions de peine, n'a pas été relevée par les historiens de la libération conditionnelle¹⁹²⁷.

Les arguments de Béranger sont très différents car le sénateur qui, rappelons-le, est magistrat d'origine, paraît sensible à l'argumentation selon laquelle les modalités de l'exécution de la peine devraient être confiées à l'administration du ministère de la Justice. La question du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice n'est en effet pas nouvelle : elle agite depuis un moment déjà les spécialistes¹⁹²⁸ et faisait déjà l'objet d'une question dans l'enquête adressée aux cours d'appel et à la Cour de cassation par la commission d'Haussonville en 1873¹⁹²⁹.

Dès le rapport qu'il rédige au nom de la commission chargée d'examiner sa propre proposition de loi, Béranger convient que « c'est une question très grave, fréquemment agitée par les publicistes et dont le Gouvernement a eu plus d'une fois à s'occuper, de savoir s'il ne conviendrait pas de rattacher le service pénitentiaire au ministère de la Justice ». Il cite à cet égard l'exemple étranger, et admet que dans « la plupart des états voisins », l'administration pénitentiaire a été rattachée au ministère de la Justice « par la considération que la condamnation ne recevant son effet que par l'exécution de la peine, et pouvant se trouver exposée à subir des modifications graves suivant le mode d'infliction, le service pénitentiaire institué pour assurer cette exécution appartenait bien plutôt au domaine judiciaire qu'au pouvoir administratif »¹⁹³⁰. Durant le débat parlementaire, Béranger va même jusqu'à se demander ouvertement « si une majorité ne se serait pas rencontrée pour remettre au ministère de la Justice les attributions qu'exerce actuellement le ministère de l'Intérieur en ces matières » si cette question avait été à l'ordre du jour¹⁹³¹. Au cours de la séance de la Société générale des prisons du 21 mai 1884, Béranger va même jusqu'à reconnaître, à rebours de ses propos tenus à la tribune du Sénat, que « la libération [conditionnelle] peut, en effet, singulièrement modifier l'exécution des arrêts de la justice » et que « si elle est suivie d'une bonne conduite constante » elle produit

¹⁹²⁷ A. BESANCON, *La libération conditionnelle depuis le Code de procédure pénale*, Paris, LGDJ, 1968 ; M. FIZE, « Il y a 100 ans... la libération conditionnelle », art. cit. ; E. GENARD, « La libération conditionnelle en France de 1885 aux années 1930. De la loi à la pratique », *Revue d'histoire moderne contemporaine*, n° 63-1, 2016, p. 171-194 ; J.-L. SANCHEZ, « Les lois Béranger (lois du 14 août 1885 et du 26 mars 1891) », art.cit.

¹⁹²⁸ C. CARLIER, « Les origines lointaines et proches du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice. » in : P. MBANZOULOU, F. DIEU (dir.), *Administration pénitentiaire et justice. Un siècle de rattachement*, Paris, L'Harmattan, 2013, p.

¹⁹²⁹ EP, t. IV et V.

¹⁹³⁰ « C'est une question très grave, fréquemment agitée par les publicistes et dont le Gouvernement a eu plus d'une fois à s'occuper, de savoir s'il ne conviendrait pas de rattacher le service pénitentiaire au ministère de la Justice. La plupart des États voisins ont été conduits à le faire par la considération que la condamnation ne recevant son effet que par l'exécution de la peine, et pouvant se trouver exposée à subir des modifications graves suivant le mode d'infliction, le service pénitentiaire institué pour assurer cette exécution appartenait bien plutôt au domaine judiciaire qu'au pouvoir administratif. » Rapport fait par Béranger au nom de la commission chargée d'examiner sa proposition de loi, séance du 22 décembre 1883, LC p. 63.

¹⁹³¹ « Ces observations, Messieurs, sont de toute gravité, il faut bien le reconnaître ; et s'il avait été possible à la commission d'étendre son cadre, de jeter un regard sur cette organisation, d'en faire la critique et d'en proposer la réforme, je ne sais pas si une majorité ne se serait pas rencontrée pour remettre au ministère de la Justice les attributions qu'exerce actuellement le ministère de l'Intérieur en ces matières. » Intervention de Béranger, rapporteur. Suite de la 1^{ère} délibération sur la proposition de loi relative à la récidive (Séance du 21 mars 1884), LC, p. 150.

« les mêmes effets que la grâce, et, sous ce rapport, elle semblerait appartenir en droit aux attributions du garde des Sceaux. »¹⁹³²

Cette soudaine franchise de Bérenger s'explique certainement par le fait que les enjeux du débat ne sont pas les mêmes au Parlement et devant la Société générale des prisons. Elle révèle, s'il en était encore besoin, la part de tactique que contient ses prises de position. Bien que convaincu par l'idée que l'exécution de la peine devait être du ressort du ministère de la Justice¹⁹³³, Bérenger refuse cependant de s'engager plus avant dans le débat.

Le commissaire du gouvernement et directeur de l'administration pénitentiaire, Herbette, se charge également de rappeler que cette question ne saurait être à l'ordre du jour en regrettant que « l'honorable M. Bérenger » ait soulevé une question « qui ne paraît pas pouvoir faire l'objet d'un débat incident » et dont il ne peut être question d'aborder dans la mesure où « l'attribution théorique des services de l'Administration pénitentiaire à tel département ministériel de préférence à tel autre, ne peut venir en discussion, à l'occasion d'une réforme intéressant le fonctionnement même de ces services et le rôle propre de cette Administration »¹⁹³⁴.

Il faut donc en prendre son parti¹⁹³⁵ : dès lors que le ministre de l'Intérieur est en charge des prisons, il aurait été impensable de ne pas lui confier le rôle de décider de la mise en liberté conditionnelle des détenus, puisqu'il est celui qui est le mieux placé pour connaître et observer le comportement des détenus¹⁹³⁶. Conférer l'autorité d'accorder des libérations conditionnelles au ministre de la Justice n'aurait pu se faire sans lui accorder également « une autorité directe sur le service intérieur des prisons et sans risquer de créer des conflits »¹⁹³⁷ : or, « une institution qui donne lieu à des conflits d'autorité entre ceux

¹⁹³² « La proposition de substituer l'autorité du ministre de la Justice ou même du chef de l'État à celle du ministre de l'Intérieur pour l'octroi et le retrait de la libération est assurément de toutes les critiques faites celle qui offre le plus d'intérêt et de gravité. La libération peut, en effet, singulièrement modifier l'exécution des arrêts de la justice : elle produit, en outre, si elle est suivie d'une bonne conduite constante, les mêmes effets que la grâce, et, sous ce rapport, elle semblerait appartenir en droit aux attributions du garde des Sceaux. » Intervention de Bérenger, 21 mai 1884, BSGP, 1884, p. 483-484.

¹⁹³³ « Il se conçoit qu'on veuille remettre l'intégralité [du] service [des prisons] à la justice. C'est ce qui a été fait presque partout à l'étranger, et c'est ce que la logique des principes devrait peut-être conseiller ». *Ibid.*, p. 484.

¹⁹³⁴ « Je dois tout d'abord, Messieurs, comme représentant du Gouvernement, faire les plus expresses réserves, sur une question que l'honorable M. Bérenger a visée en passant, et qui ne paraît pas pouvoir faire l'objet d'un débat incident. L'attribution théorique des services de l'Administration pénitentiaire à tel département ministériel de préférence à tel autre, ne peut venir en discussion, à l'occasion d'une réforme intéressant le fonctionnement même de ces services et le rôle propre de cette Administration. » Intervention de Herbette, commissaire du gouvernement. Suite de la 1^{ère} délibération sur la proposition de loi relative à la récidive (Séance du 21 mars 1884), LC, p. 158.

¹⁹³⁵ « À tort ou à raison, c'est aujourd'hui le ministre de l'Intérieur qui a la direction du service et la police des prisons. » Rapport fait par Bérenger au nom de la commission chargée d'examiner sa proposition de loi, séance du 22 décembre 1883, LC, p. 63.

¹⁹³⁶ « Il semble difficile qu'un autre ministre que celui qui est chargé directement de la surveillance et de l'action pénitentiaire vienne, à un moment donné [...] prendre la place de celui qui en a la responsabilité, pour prendre une décision sur des faits que ce dernier seul peut connaître. » Intervention de Bérenger, rapporteur. Suite de la 1^{ère} délibération sur la proposition de loi relative à la récidive (Séance du 21 mars 1884), LC, p. 151.

¹⁹³⁷ « C'est [le ministre de l'Intérieur] qui règle et qui surveille [la] discipline [dans les prisons]. C'est encore lui, d'ailleurs, qui, par l'action de la police, est le mieux en mesure d'exercer une surveillance sérieuse sur les libérés. Comment serait-il possible de ne pas lui remettre le double soin de juger de la conduite des détenus et de l'opportunité de leur réintégration ? On ne pouvait transporter cette attribution au pouvoir judiciaire qu'à la condition de lui accorder en même temps une autorité directe sur le service intérieur des prisons et sans risquer de créer des conflits. » Rapport fait par Bérenger au nom de la commission chargée d'examiner sa proposition de loi, séance du 22 décembre 1883, LC p. 63.

dont son exercice dépend est en effet bien vite une institution laissée sans application »¹⁹³⁸. Bérenger ne saurait mieux dire que la réussite de la libération conditionnelle, objet de toute son attention, est plus importante à ses yeux que toutes les autres questions. L'administration du ministère de la Justice doit se contenter de participer à la libération conditionnelle en donnant un avis, mais sans avoir le dernier mot sur la décision finale¹⁹³⁹ : elle se trouve donc en réalité, par rapport à la libération conditionnelle, exactement dans la position qui est celle du ministère de l'Intérieur dans la grâce collective, c'est-à-dire qu'elle a le droit d'émettre une recommandation mais n'a aucun moyen de s'assurer que celle-ci sera suivie d'effets.

Pourtant, si la question du rattachement de l'administration pénitentiaire était si importante qu'il l'affirme au cours des débats, le sénateur Bérenger ne pouvait-il pas l'inclure dans sa proposition de loi sur les moyens de lutter contre la récidive aux côtés de la libération conditionnelle ou de la réforme de la réhabilitation et du développement du patronage ? La réponse à cette question tient certainement au contexte politique : aborder la question de la tutelle des prisons dans la proposition de loi l'aurait privé du soutien du ministère de l'Intérieur, qui lui est au contraire fermement accordé par le directeur de l'administration pénitentiaire, Louis Herbette, directement intéressé à ce que son service soit investi d'un pouvoir qui lui échappe depuis longtemps. La loi sur la libération conditionnelle a été déposée en réponse à celle, plus répressive, sur la relégation. Or, la loi sur la relégation est l'œuvre du ministre de l'Intérieur, Waldeck-Rousseau, alors un homme de premier plan, alors que durant ces mêmes années les différents titulaires du poste de ministre de la Justice sont plus effacés¹⁹⁴⁰.

Quelles que soient, cependant, les arrière-pensées politiques de Bérenger, le fait est que, en l'état des compétences des différents ministères, il plaide pour maintenir l'autorité du ministre de l'Intérieur sur les modalités de l'exécution de la peine, malgré les objections formulées devant la Société générale des prisons par les spécialistes de la question que sont Lacoïnta et Petit.

2. La compétence doit revenir à la Justice

En parallèle du débat devant le Parlement, la Société générale des prisons consacre du 21 mai 1884 une séance de discussion sur la proposition de loi de Bérenger en présence

¹⁹³⁸ « La division réclamée pour ce qui concerne l'exercice seul de la libération susciterait inévitablement de graves conflits et, indépendamment des raisons déjà données, ce serait un motif de ne pas dessaisir le ministère de l'Intérieur. Une institution qui donne lieu à des conflits d'autorité entre ceux dont son exercice dépend est en effet bien vite une institution laissée sans application. » Intervention de Bérenger, Séance du 21 mai 1884, BSGP, 1884, p. 484.

¹⁹³⁹ « La Justice qui a prononcé la peine, ne doit pas toutefois être dépouillée de tout contrôle sur les mesures qui peuvent en modifier l'exécution. Mais sa part d'action paraît suffisamment assurée par l'obligation imposée à l'Administration par l'article 3 de prendre l'avis du magistrat qui a requis la poursuite. » Rapport fait par Bérenger au nom de la commission chargée d'examiner sa proposition de loi, séance du 22 décembre 1883, LC p. 63.

¹⁹⁴⁰ Le poste est successivement occupé, entre 1882 et 1885, par Paul Devès, Felix Martin-Feuillée et Henri Brisson. Aucun des trois n'intervient dans les discussions sur la proposition de loi de Bérenger pour défendre les prérogatives de son administration.

du sénateur. On a déjà souligné le fait que, devant cet auditoire, la parole de Béranger est plus libre. Il est aussi confronté à un auditoire de spécialistes dont, certain, comme Lacointa et Petit, bien que l'un et l'autre favorables à l'idée de la libération conditionnelle¹⁹⁴¹, ne se privent pas de critiquer certains des aspects de sa proposition de loi.

Jules Lacointa, très au fait, manifestement, des débats qui ont eu lieu devant le Sénat, fait plusieurs observations sur le champ d'application de la loi, en particulier sur la question d'y comprendre ou d'en exclure les récidivistes, et sur la durée minimum de peine qui doit être exigée pour qu'un condamné détenu soit éligible à la libération conditionnelle. Cependant, sa principale objection porte sur « l'autorité appelée à statuer ». S'appuyant sur l'exemple étranger, il remarque que la proposition de loi confère « au ministre de l'Intérieur le pouvoir de prononcer sur la mise en liberté » alors que « dans presque tous les États qui ont adopté la libération préparatoire, le ministre de la Justice est seul compétent »¹⁹⁴².

La réponse de Béranger à cette objection est déjà connue : le ministre de l'Intérieur est compétent parce que, contrairement à de nombreux autres pays, il a dans le système français la responsabilité de l'administration pénitentiaire. Pour Lacointa, cette réponse n'est en rien une « raison suffisante » pour « ne pas investir le ministre de la Justice du droit de statuer ». Si, comme le prétend Béranger, le ministre de l'Intérieur possède seul les informations nécessaires sur la conduite des détenus pour accorder des libérations anticipées, alors il devrait avoir seul l'autorité pour accorder des grâces collectives : or, nul ne conteste la compétence du ministre de la Justice et du chef de l'État en la matière. Lacointa conclut son raisonnement par l'énoncé d'un principe qui s'oppose à celui énoncé par Herbette devant le Parlement : « jusqu'à la fin de l'expiation », l'exécution de la peine « relève de l'autorité judiciaire »¹⁹⁴³.

Pour rejeter l'amendement du sénateur Brunet qui donnait l'autorité pour accorder les libérations conditionnelles au président de la République sur proposition du ministre de l'Intérieur et avis du garde des Sceaux, Béranger avait mis en avant les délais trop importants qu'imposeraient cette organisation : or, les grâces collectives fonctionnent

¹⁹⁴¹ « Comme M. Desportes, je considère le projet de loi voté en deuxième lecture, le 2 avril dernier, par le sénat, sur la proposition de M. Béranger, comme inspiré par les véritables nécessités de la réforme pénitentiaire. C'est là une initiative excellente, à laquelle ne pouvons qu'applaudir. L'accord est donc complet sur le principe du projet de loi. » Intervention de Jules Lacointa, Séance du 21 mai 1884, BSGP, 1884, p. 471.

¹⁹⁴² *Ibid.*, p. 473.

¹⁹⁴³ « Ce n'est pas là, nous paraît-il, une raison suffisante pour ne pas investir le ministre de la Justice du droit de statuer. Quoique la Chancellerie n'ait pas à surveiller directement les établissements pénitentiaires, la loi impose aux officiers du parquet le devoir d'y contrôler l'exact accomplissement des prescriptions réglementaires. Si la réponse que nous apprécions était péremptoire, il faudrait pour le même motif que le service des grâces fût détaché du ministère de la Justice et relevât du département de l'Intérieur ; on sait, en effet, que la conduite des détenus, pendant l'exécution de la peine, est l'un des éléments principaux que l'on consulte dans l'exercice du pouvoir gracieux. Cependant, on n'a jamais songé à enlever à la Chancellerie le service des grâces ; c'est montrer suffisamment que l'intérêt de la justice exige que, jusqu'à la fin de l'expiation, tout relève de l'autorité judiciaire, quel que soit d'ailleurs le concours qu'on obtient les fonctionnaires d'un autre ordre. » *Ibid.*, p. 474.

justement ainsi, répond Lacointa, et la question des délais et de la complexité de la procédure n'y est pas un obstacle¹⁹⁴⁴.

Pour Lacointa, la grâce et la libération conditionnelle ne diffèrent que par le caractère révocable de la libération conditionnelle. Cependant, à ses yeux, cette seule différence ne suffit pas pour attribuer une compétence exclusive au ministre de l'Intérieur, puisque cela ne supprime par la raison qui fait que la grâce est attribuée au département de la Justice et qui devrait faire que la libération conditionnelle le soit également. De quoi s'agit-il ? Précisément de cette conception, largement développée par Lacointa, que les fonctionnaires du ministère de la Justice agissent au nom du pouvoir judiciaire¹⁹⁴⁵. De manière très significative, Lacointa écrit que « l'exercice du pouvoir gracieux » est « attribué au département de la Justice »¹⁹⁴⁶. Le droit de grâce, pourtant, n'est pas attribué au département de la Justice, il est entre les mains du chef de l'État : mais il est exercé par le ministère de la Justice parce que ses fonctionnaires agissent en tant que représentants du monde de la Justice. Lacointa, en sa qualité d'ancien directeur des affaires criminelles et des grâces, plaide donc pour « laisser l'œuvre judiciaire dans son vrai domaine » et pour « n'y laisser pénétrer aucun autre pouvoir, sous peine de porter atteinte à son indépendance et à sa dignité »¹⁹⁴⁷. L'idée que le chef de l'État et ceux qui le conseillent agissent, en matière de grâce, non en tant que représentants du pouvoir exécutif mais en tant que détenteurs d'une autorité judiciaire ne saurait être exprimée plus clairement.

Cette œuvre de justice, à laquelle les fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces peuvent participer avec le concours des magistrats du parquet, est en revanche totalement étrangère aux fonctionnaires de l'administration pénitentiaire : cela est visible dans les grâces collectives, ou un très grand nombre des propositions de l'administration pénitentiaire « ne sont pas accueillies par ce que l'initiative émane de fonctionnaires qui considèrent seulement la conduite du détenu et s'inquiètent trop peu des méfaits commis, de l'ensemble des circonstances révélées par l'étude du dossier »¹⁹⁴⁸.

Ce discours, si courant sous la plume des fonctionnaires du ministère de la Justice, se retrouve ici dans la bouche d'un ancien directeur qui n'est plus en fonction et qui, pour

¹⁹⁴⁴ « Pour rejeter cet amendement, on s'est fondé, notamment, sur la longueur des temps qu'exigerait l'élaboration de la mesure par le ministère de la justice. L'objection ne semble pas fondée ; la préparation des grâces en effet réclame un temps égal ; les décisions gracieuses interviennent cependant, en temps utile, relativement à des peines d'une durée bien moindre même que six mois d'emprisonnement. À ce point de vue, aucun obstacle ne s'opposerait donc à ce que la mission de statuer fut dévolue à la Chancellerie. » *Ibid.*, p. 475.

¹⁹⁴⁵ Voir également supra, chapitre 4, p. 371 et s.

¹⁹⁴⁶ « Pour réfuter les arguments présentés à l'appui de la compétence du ministre de la Justice, on insiste sur le caractère de la libération provisoire, très distinctes, fait-on observer, du caractère de la grâce. En fait, il n'y aura de distinction que dans la nature révocable d'une part, irrévocable, de l'autre, des mesures prises en faveur des condamnés. Nous n'avons pas à traiter ici ce sujet : car, au point de vue qui nous occupe, les motifs qui font attribuer l'exercice du pouvoir gracieux au département de la justice, s'appliquent avec une égale force à la libération provisoire. » *Ibid.*, p. 474-475.

¹⁹⁴⁷ « Il importe, par-dessus tout, de laisser l'œuvre judiciaire dans son vrai domaine et de n'y laisser pénétrer aucun autre pouvoir, sous peine de porter atteinte à son indépendance et à sa dignité. » *Ibid.*, p. 475.

¹⁹⁴⁸ « Beaucoup de propositions de grâce émanent de l'administration ; un très grand nombre ne sont pas accueillies parce que l'initiative émane de fonctionnaires qui considèrent seulement la conduite du détenu et s'inquiètent trop peu des méfaits commis, de l'ensemble des circonstances révélées par l'étude du dossier. La préparation de la grâce est une tâche complexe, qui embrassent des aspects différents ; l'administration pénitentiaire qui, en général, n'en aperçoit qu'un seul, est exposé à errer. » *Ibid.*, p. 475-476.

cette raison même, dispose d'une certaine liberté de parole. Lacointa peut ainsi se faire le représentant de la position traditionnelle de la direction des affaires criminelles et des grâces, que celle-ci n'a pu défendre directement devant le Parlement puisque le commissaire du gouvernement était le directeur de l'administration pénitentiaire. Lacointa, dans la lignée des directeurs des affaires criminelles et des grâces depuis Legraverend, s'attache à montrer ce que la part de l'administration pénitentiaire dans le travail des grâces peut avoir de problématique : sa propension à chercher à récompenser ceux des prisonniers qui lui rendent service. Or, ce qui permet d'éviter les dérives de ces accommodements entre détenus privilégiés et administration pénitentiaire prompte à vouloir les récompenser est précisément le contrôle rigoureux que le ministère de la Justice exerce sur les grâces collectives : que ce contrôle cesse, et « tous ceux qui parviendraient à conquérir le suffrage de l'administration » par des moyens parfois indus se verraient récompensés par une libération conditionnelle¹⁹⁴⁹.

Lacointa procède à un renversement de l'argumentation de Béranger. S'il reconnaît qu'il y a des abus dans l'exercice du droit de grâce, il affirme que loin de remédier à ce problème, la proposition Béranger ne ferait qu'aggraver la situation : les « appréciations erronées » et surtout la « faveur excessive », que Béranger associe systématiquement à la grâce, prospéreraient si « l'autorité administrative décidait seule » des libérations conditionnelles sans que le ministère de la Justice ne puisse plus intervenir pour exiger « l'exécution complète d'une peine » par suite de « considérations d'un ordre supérieur » à la seule conduite en détention¹⁹⁵⁰.

Cependant, si Lacointa pose en principe que l'œuvre de la clémence et la surveillance de l'exécution de la peine sont du ressort de l'autorité judiciaire, il n'envisage pourtant nullement de le confier à des juridictions ou à des magistrats du siège : c'est bien au ministère de la Justice et plus précisément la direction des affaires criminelles et des grâces, qu'il pense. Or, d'un point de vue de la séparation des pouvoirs, l'administration du ministère de la Justice et celle du ministère de l'Intérieur relèvent toutes deux du pouvoir exécutif. Pourtant, dans l'esprit de Lacointa, il y a une différence essentielle entre les deux administrations : on peut confier à celle de la Justice des tâches semblables à celles que peuvent accomplir des magistrats, mais pas à celle de l'Intérieur.

¹⁹⁴⁹ « Il arrive, dans les prisons départementales surtout, que des hommes punis même avec indulgence et souvent moins dignes d'intérêt que d'autres détenus dans une situation analogue, sont, à cause de leur intelligence, de l'habileté de leur plume, ou de leur profession, chargés, dans l'établissement, de missions de confiance qui leur facilitent des rapports familiaux avec le gardien-chef et les autres préposés. De cette familiarité même, naissent des dispositions indulgentes ; ces auxiliaires sont inscrits, d'habitude, sur les listes des propositions de grâce ; s'il ne faut pas les écarter d'une manière absolue – ce serait injuste – il y a lieu d'étudier attentivement chaque situation, car cette étude conduit très fréquemment à la nécessité de refuser toute mesure gracieuse. Désormais, tous ceux qui parviendraient à conquérir le suffrage de l'administration obtiendraient le bienfait de la libération conditionnelle. » *Ibid.*, p. 476.

¹⁹⁵⁰ « C'est dire combien les décisions du ministère de l'intérieur, relative à la libération provisoire, pourraient être inexactes. Presque toutes les propositions inadmissibles de grâce se transformeraient en application de la loi nouvelle et, là où des considérations d'un ordre supérieur exigeraient l'exécution complète d'une peine, on verrait, par l'effet, soit d'une appréciation erronée, soit d'une faveur excessive, des détenus élargis, des lors qu'ils auraient subi la moitié de leur condamnation. [...] Les abus, si douloureux déjà dans l'œuvre des grâces, où l'on devrait s'affranchir de toute préoccupation extérieure, si estimable qu'en pût être l'origine – les abus, disons-nous s'aggraveront si l'autorité administrative décidait seule. » *Ibid.*, p. 476.

De ce point de vue, l'intervention du conseiller à la Cour de cassation Petit à la suite de Lacointa lors de la même séance de la Société générale des prisons apporte des précisions. Petit reprend à son compte les arguments de Lacointa : la libération conditionnelle n'est au fond qu'une grâce rendue révocable, ce qui ne suffit pas pour en changer la nature profonde et ne justifie pas de retirer au ministre de la Justice la compétence pour accorder cette mesure de clémence¹⁹⁵¹. Cependant, il complète la pensée de Lacointa en apportant une précision : si le ministre de la Justice est « le chef de la Justice », c'est parce qu'il est placé à la tête de la magistrature à qui « il appartient d'assurer l'exécution des condamnations, de veiller à ce que les peines soient subies telles qu'elles ont été prononcées, de régler les difficultés que soulèvent des questions de cumul de confusion. »¹⁹⁵² La magistrature dont il est question dans cet extrait, c'est bien entendu le parquet à qui la loi confie en effet le soin d'assurer l'exécution des jugements¹⁹⁵³. Le parquet est chargé de l'exécution des décisions de justice par la loi et le ministre de la Justice a autorité sur le parquet : le fondement de l'autorité du ministre de la Justice sur tout question relative à l'application de la peine de détention se trouve dans ce raisonnement explicité par Petit.

Béranger a beau jeu cependant, en se plaçant implicitement sur un autre terrain, celui qui fait du ministre de la Justice un représentant du pouvoir exécutif au même titre que le ministre de l'Intérieur, de rétorquer au cours de cette même séance de la Société générale des prisons, qu'il faut faire « un projet de loi en rapport avec la situation administrative actuelle » : cette remarque semble d'ailleurs convaincre certains des participants à la réunion, comme le secrétaire Desportes, pour qui, même si on eut le regretter, c'est bien le ministre de l'Intérieur qui est chargé de « l'exécution des peines » dans le système administratif actuel¹⁹⁵⁴.

La question sous-jacente à ce débat sur la compétence de l'un ou l'autre ministre touche à ce qui est le plus complexe dans la manière dont le XIX^e siècle conçoit l'exécution de la peine, confiée au pouvoir exécutif. On se rend compte avec la question des réductions de la peine pour bonne conduite, et avec la question de l'amendement et de la réinsertion du détenu, que l'application de la peine ne peut pas être mécanique, mais qu'elle

¹⁹⁵¹ « La libération conditionnelle, pour peu qu'on veuille aller au fait des choses, a la même source et produit le même genre d'effet que la grâce ; comme la grâce, elle constitue un acte de clémence aboutissant à une remise de peine, avec cette différence qu'au lieu d'être définitive, elle est révocable. On ne voit pas, dès lors, pourquoi monsieur le garde des Sceaux, dans les attributions de qui rentre la grâce, ne serait pas chargé également de la libération conditionnelle, ni pourquoi, compétent pour la première, il ne serait pas pour la seconde, puisqu'il s'agit, dans ce cas comme dans l'autre, de toucher à la peine. » Intervention du conseiller Petit, Séance du 21 mai 1884, BSGP, 1884, p. 486.

¹⁹⁵² « On objecte qu'il empièterait ainsi sur un terrain qui lui interdit, sur le terrain administratif ; mais n'est-il pas le chef de la justice, et n'est-ce pas à la magistrature qu'il appartient d'assurer l'exécution des condamnations, de veiller à ce que les peines soient subies telles qu'elles ont été prononcées, de régler les difficultés que soulèvent des questions de cumul de confusion ? » *Ibid.*, p. 486.

¹⁹⁵³ Articles 165, 197 et 376 du Code d'instruction criminelle, *Le moniteur universel*, à partir du 18 novembre 1808.

¹⁹⁵⁴ « La libération conditionnelle, c'est l'adoucissement de la peine : mais c'est toujours l'exécution de la peine ; c'est donc au ministre de l'Intérieur à agir, puisque c'est lui qui est chargé de veiller, sous sa responsabilité, à l'exécution des peines. Je ne dis pas que ce soit un bon système. J'ai été de ceux qui, au Conseil supérieur des prisons, ont voté pour que cette attribution fut donnée au ministre de la Justice. Mais puisque cette réforme n'a pas été admise, il me semble logique que le ministre de l'Intérieur reste chargé du droit d'accorder ou de retirer la libération conditionnelle ». Intervention de F. Desportes, secrétaire général, Séance du 21 mai 1884, BSGP, 1884, p. 488.

est en quelque sorte une continuation de l'œuvre de juger elle-même : aller au bout du raisonnement supposerait donc en réalité de confier la surveillance de l'application de la peine non à un département ministériel, mais aux tribunaux, c'est-à-dire à des magistrats du siège. Cette idée très moderne ne sera mise en application que dans la seconde moitié du ^{XX}^e siècle, mais elle est déjà effleurée au cours du débat sur la compétence pour accorder les libérations conditionnelles, non par Lacoïnta ou Petit mais par le sénateur Brunet au cours du débat parlementaire. Celui-ci, en effet, s'exclame, dans une de ses interventions, en ce qui concerne le pouvoir de réintégration du libéré conditionnel : « Cet homme, que vous trouvez indigne de rester désormais en liberté, dont l'inconduite est notoire, arrête-le, déférez-le aux tribunaux ; les tribunaux diront s'il doit rentrer en prison ou rester en liberté ».¹⁹⁵⁵

Cette innovation, qui anticipe d'un siècle et demi la judiciarisation de l'application des peines, reste cependant étrangère à l'esprit du ^{XIX}^e siècle, pour qui la compétence en matière d'exécution de la peine reste le privilège du pouvoir exécutif, mais d'un pouvoir exécutif qui selon certains est, pour une de ses branches, également investi d'une partie du pouvoir judiciaire¹⁹⁵⁶.

B. Deux autorités compétentes différentes pour deux dispositifs similaires

Les interventions de Lacoïnta et de Petit devant la Société générale des prisons, ainsi que celle d'un député, Camescasse, devant la Chambre lors du débat parlementaire final en 1885, soulignent une autre conséquence fâcheuse du fait d'investir le ministre de l'Intérieur de l'autorité d'accorder les libérations conditionnelles : la dualité des compétences qui en découle sur deux types de mesures qui concernent toutes deux un même objet, l'exécution de la peine, et peuvent s'appliquer aux mêmes condamnés détenus. Le désaccord qui s'exprime autour de la question, non résolue, de savoir à quelle autorité appartient la détermination des modalités de la peine se traduit par une solution duelle, laissant au département de la Justice la maîtrise de la grâce mais offrant à un autre département, celui de l'Intérieur, le contrôle de la libération conditionnelle.

Ce fait n'échappe pas à ceux qui critiquent le choix de l'autorité du ministre de l'Intérieur pour autoriser les libérations conditionnelles. Devant la Société générale des prisons, Lacoïnta évoque le problème de la coexistence entre les grâces collectives et la libération conditionnelle. Cette question a été systématiquement évacuée par Bérenger : admettre qu'il faudrait se préoccuper du fonctionnement simultané de la grâce collective et de la libération conditionnelle pourrait conduire à reconnaître une similitude entre les

¹⁹⁵⁵ Intervention du sénateur Brunet, séance du 21 mars 1884, LC, p. 157.

¹⁹⁵⁶ Dans l'introduction à l'ouvrage collectif consacré à l'histoire du parquet, Jean-Marie Carbasse évoque sa « fonction d'interface entre pouvoir exécutif et autorité judiciaire ». J.-M. CARBASSE (dir.), *Histoire du Parquet*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 7.

deux dispositifs que Bérenger s'emploie précisément à nier. Pourtant, demande Lacoïnta, qu'est-ce qui va empêcher l'administration pénitentiaire, confrontée à un rejet d'une proposition de grâce, d'accorder en lieu et place une libération conditionnelle au détenu qu'elle a désigné ? Lacoïnta suggère, au moins, introduire une disposition dans la loi qui exige un avis conforme du garde des Sceaux si un détenu refusé pour une grâce se voit accorder une libération conditionnelle¹⁹⁵⁷, seul moyen d'éviter ce qu'il appelle « un regrettable dualisme entre l'œuvre judiciaire des grâces et l'œuvre administrative de la libération provisoire ». ¹⁹⁵⁸ Le conseiller Petit, qui prend la parole après Jules Lacoïnta, reprend les mêmes arguments¹⁹⁵⁹ auxquels Bérenger ne répond cependant toujours pas.

Les interrogations de Lacoïnta et de Petit sont relayées par un parlementaire lors du second débat sur la proposition de loi Bérenger devant la chambre des députés, sans que l'on sache, d'ailleurs, si ce député a eu connaissance des questions antérieurement soulevées devant la Société générale des prisons. Le député Camescasse souligne lui aussi le problème que pose en France la concomitance de deux pouvoirs aussi proches, celui d'accorder la grâce, où le rôle du ministre de la Justice est prépondérant, et celui de prendre des mesures de libération conditionnelle, attribué au ministre de l'Intérieur, sans que rien ne soit prévu pour concilier leurs exercices respectifs¹⁹⁶⁰. Si Camescasse suppose qu'une harmonisation aura lieu de fait entre les deux administrations et que le désaccord potentiel n'ira pas « jusqu'au conflit », il met en lumière une question à laquelle Bérenger, par son refus d'envisager le rôle pénitentiaire de la grâce, ne peut répondre : si un condamné détenu est susceptible de voir sa bonne conduite et son amendement récompensés par une mesure de clémence, comment s'opérera le choix entre la grâce et la libération conditionnelle, sachant qu'une mesure est définitive et l'autre provisoire ? N'est-ce pas là ouvrir la porte à un traitement inéquitable entre deux condamnés également méritants ?

Ces objections restent sans réponse de la part du rapporteur, le député Gomot, et du commissaire du gouvernement qui est, comme devant le Sénat, le directeur de l'administration pénitentiaire, Herbette. Il est vrai que l'intervention du député

¹⁹⁵⁷ « Tels qui appréhenderaient un échec du côté du ministère de la Justice, se borneraient à provoquer l'élargissement conditionnel. Lorsqu'une proposition de grâce serait rejetée, l'administration se sentirait disposée, surtout si la proposition émanait d'elle, à s'attribuer le dernier mot et, après un rejet prononcé par l'autorité judiciaire, à accorder, par la voix de la libération, un avantage qui pourraient être d'une égale importance. Dans le cas de rejet d'une proposition gracieuse, dans ce cas, tout au moins, ne faudrait-il pas à exiger que la libération pût être accordée qu'après avis conforme du garde des Sceaux ? » Intervention de Jules Lacoïnta, Séance du 21 mai 1884, BSGP, 1884, p. 477.

¹⁹⁵⁸ *Ibid.*, p. 477.

¹⁹⁵⁹ « Monsieur Lacoïnta ne s'est pas borné à rappeler les véritables principes à cet égard ; il a signalé, en outre, avec une force irrésistible, les inconvénients du système opposé. Le plus grave de ces inconvénients naîtrait de ce que, à la suite du rejet d'une demande ou d'une proposition de grâce, on se retournerait du côté de Monsieur le ministre l'Intérieur et on en obtiendrait trop souvent, sous la forme de la libération conditionnelle, à peu près l'équivalent de ce que Monsieur le garde des Sceaux aurait cru devoir refuser ? » Intervention du conseiller Petit, Séance du 21 mai 1884, BSGP, 1884, p. 486.

¹⁹⁶⁰ « Il y a là un véritable danger : en Angleterre, il n'y a pas de grâces pour les délits ordinaires ; en France, il en est fait usage, et je vous demande encore comment pourront fonctionner, côte à côté le système de la libération conditionnelle tel que je viens de l'exposer, et le système des grâces dont, pour les petits délits, il est fait si souvent un véritable abus. Je me demande comment ces deux systèmes pourront fonctionner simultanément ; si d'un côté, le ministre de l'Intérieur, mettra en liberté conditionnelle, et si de l'autre le ministre de la Justice usera de sa prérogative. Je ne veux pas supposer que le désaccord aille jusqu'au conflit et que les ministres s'arracheront un condamné pour l'accabler de leurs faveurs respectives ; mais il peut arriver que deux individus dans une situation analogue soient, l'un, l'objet d'une grâce qui amènera la libération complète, absolue, tandis que l'autre, entre les mains du ministère de l'Intérieur, ne jouira que d'une libération conditionnelle. » Intervention de Camescasse, LC, p. 263.

Camescasse a été longue et a porté sur de nombreux points, comme par exemple les conséquences budgétaires de la loi ou la question du patronage. Gomot dans sa prise de parole, précise donc qu'il ne veut pas « répondre à toutes les objections de détail qui ont été faites »¹⁹⁶¹ : il se contente d'un discours très général où les caractères essentiels de la loi sont rappelés, mais où la question de la coordination entre grâce et libération conditionnelle n'est pas abordée.

Au final, on peut donc affirmer que s'il a été répondu par les promoteurs de la loi sur la libération conditionnelle aux objections de principe sur la compétence du ministre de l'Intérieur, celle, plus pratique, qui concerne l'harmonisation entre grâce collective et libération conditionnelle n'a donné lieu à aucune réponse : ce problème est laissé au soin des deux administrations de la Justice et de l'Intérieur au moment où la loi du 14 août 1885 entrera en application.

¹⁹⁶¹ Intervention du député Gomot, rapporteur, Première délibération sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative aux moyens de prévenir la récidive, I.C., p. 272.

Conclusion du chapitre 6

Existait-il véritablement une voie, en 1885, pour que la libération conditionnelle soit autre chose qu'une grâce collective devenue conditionnelle avec un transfert d'autorité du département de la Justice vers celui de l'Intérieur ? Sans doute pas. Les débats autour de la proposition de loi Béranger portent principalement sur l'autorité compétente pour accorder les mesures de libération continue et provoquer la réincarcération en cas de mauvaise conduite du libéré. En revanche, la question des modalités de l'examen de la proposition de libération conditionnelle ou celle des critères qui doivent être retenus pour décider d'accorder cette mesure de clémence ne sont jamais posées. Ces modalités et ces critères, qui rendent la libération conditionnelle si semblable à la grâce collective, auraient pourtant peut-être mérités un débat : mais pour que celui-ci ait lieu, il aurait fallu, d'une part, que les parlementaires aient eu une connaissance plus exacte de la procédure réelle des grâces collectives, et, d'autre part, que les défenseurs de la libération conditionnelle ne cherchent pas à nier les points communs entre la grâce collective et le nouveau dispositif. Aucune de ces deux conditions n'étaient réunies.

Les débats qui ont eu lieu sur l'autorité compétente, sans doute, soulèvent une question de fond qui était déjà posée depuis l'adoption de l'ordonnance du 6 février 1818 mais qui devient encore plus vive en 1885 : l'exécution de la peine appartient-elle au pouvoir judiciaire ou au pouvoir exécutif ? La mise en place des réductions de la peine pour bonne conduite et les questionnements sur l'amendement et la réinsertion du détenu démontrent que l'application de la peine ne peut pas être mécanique, mais qu'elle est en quelque sorte une continuation de l'œuvre de juger. La grâce collective et la libération conditionnelle heurtent de plein fouet l'idée que l'office du juge s'arrête au prononcé de la peine. En même temps, ceux qui défendent l'idée d'une compétence de la Justice dans la surveillance de l'exécution de la peine imaginent cette compétence exercée par un représentant du pouvoir exécutif doté d'une fonction judiciaire : le ministre de la Justice. La suggestion du sénateur Brunet de faire intervenir les tribunaux, certainement la plus novatrice de toute, demeure ignorée.

La loi du 14 août 1885 n'apporte donc guère de rupture dans la manière dont les peines sont réduites pour récompenser la bonne conduite du détenu. Critères de choix et procédure administratives sont très proches : les obligations qui pèsent sur le libéré ne sont plus celles de la surveillance de haute police, mais celles des « obligations spéciales exprimées dans le permis de libération » de l'article 2 de la loi¹⁹⁶², et que le ministère de l'Intérieur traduira en obligation de résidence et de travail. La véritable innovation aurait consisté à réformer en profondeur les dispositifs qui peuvent aider à la réinsertion : mais

¹⁹⁶² « La mise en liberté peut être révoquée en cas d'inconduite habituelle et publique dûment constatée ou d'infraction aux conditions spéciales exprimées dans le permis de libération. », Loi sur les moyens préventifs de combattre la récidive (libération conditionnelle, patronage, réhabilitation), 14 août 1885, article 2, *Bulletin de l'administration pénitentiaire*, n° 1, Melun, 1886, p. 49-53.

sur ce plan, les exhortations au développement du patronage qui parsèment les débats sur la libération conditionnelle font écho à ceux qui ont accompagné l'adoption de l'ordonnance du 6 février 1818. Entre ces deux périodes, les mêmes causes, à savoir le manque de moyens et l'abandon, en grande partie, de cet aspect de la politique pénale à la charité privée, produisent les mêmes effets.

On ne peut donc partager l'avis d'Anne Besançon qui avance que c'est « l'application qui en fut faite par le pouvoir exécutif » qui aurait eu pour effet de « transformer l'institution [de la libération conditionnelle] en une remise partielle de la condamnation de même nature que la grâce »¹⁹⁶³. Si l'application, par le ministre de l'Intérieur, de la loi du 14 août 1885 a en effet renforcé cet aspect, il nous semble que la similitude entre la grâce pénitentiaire et la libération conditionnelle se trouve inscrite dans les origines mêmes de la loi : seule l'habileté du sénateur Bérenger à essayer de dissimuler cette ressemblance a pu donner à la libération conditionnelle une apparence de nouveauté.

¹⁹⁶³ A. BESANCON, *La libération conditionnelle depuis le Code de procédure pénale*, op. cit., p. 317.

Conclusion du titre I

La conditionnalité de la mesure de libération est le point majeur de l'innovation introduite par la loi du 14 août 1885. Elle apporte une réponse à la défiance qui s'est progressivement installée vis-à-vis de la notion d'amendement du condamné. Lorsque la grâce collective a été créée, avec l'ordonnance du 6 février 1818, les principaux reproches qui lui ont été adressés, par exemple par certains préfets entre 1818 et 1822, portaient sur le risque d'affaiblir la répression pénale, mais la notion même d'amendement du condamné n'était pas frontalement remise en cause : il était plutôt soutenu que le fait de s'être amendé n'était pas une raison suffisante pour justifier de ne pas subir l'intégralité de son châtiment et remettre en cause à la fois l'autorité de la chose jugée et le caractère dissuasif de la peine.

À partir de la monarchie de Juillet, la critique s'est déplacée vers la notion d'amendement : l'effet bénéfique de la détention est sérieusement mis en doute. La hausse de la récidive, mesurée par la publication des statistiques, laisse planer le doute sur l'efficacité de la prison. On suppose l'amendement possiblement feint à mesure que se développe le thème de l'hypocrisie du détenu. On le pense aussi mal assuré et prêt à rompre face aux difficultés du retour à la liberté, que ce soit en raison des tentations qui s'offrent au détenu libéré ou du manque de ressources et de travail. Une mesure rendue conditionnelle permet une mise à l'épreuve de la solidité de l'amendement et de la capacité réelle du condamné à se réinsérer dans la société.

Il aurait certainement été possible, comme le confirme la réponse de la Cour de cassation à l'enquête parlementaire de 1873, de rendre la grâce collective conditionnelle. Toutefois, il n'y a pas que des raisonnements juridiques à prendre en compte dans l'évolution du droit, en particulier du droit pénal, objet de passions et d'affrontements politiques. Rendre la grâce collective conditionnelle aurait donné le sentiment qu'on ne faisait que continuer ce qui faisait déjà depuis longtemps : or, pour relancer un dispositif qui repose sur l'espoir de l'amendement de certains détenus, les moins coupables, sans doute fallait-il pouvoir compter sur l'attrait de la nouveauté.

L'enthousiasme philanthropique des années 1820 pour les grâces de l'ordonnance du 6 février 1818, vieux de plus d'un demi-siècle, est en effet bien oublié. Les critiques qui se sont abattues sur les grâces collectives sous la monarchie de Juillet l'ont déjà refroidi : mais ce qui lui a surtout été fatal, c'est la manière dont, au cours du lent reflux du débat sur la réforme pénitentiaire sous le Second Empire, s'est imposée l'idée de la libération préparatoire introduite par Bonneville de Marsangy. Les grâces collectives elles-mêmes, pourtant, n'ont nullement reflué au cours de cette période : mais elles sont devenues en quelque sorte routinières et l'espoir que l'on avait mis en elles à une époque n'est plus qu'un souvenir lointain. Désormais, elles sont vues, au mieux, comme une aide au maintien de l'ordre et de la discipline dans les prisons et, au pire, comme le fruit de faveurs

imméritées. Dès 1847, Bonneville de Marsangy avait bien compris que l'attrait de la nouveauté serait un puissant moteur pour aider à développer le rôle de la clémence en faveur de l'amendement. Au lieu de se contenter de proposer de rendre toutes les grâces collectives conditionnelles, ce qu'il ne fait que pour les mesures partielles, Bonneville de Marsangy suggère, pour les libérations anticipées, d'adopter un nouveau dispositif : la libération préparatoire. Lors du retour de la préoccupation pour les questions pénitentiaires au début de la Troisième République, et dans un contexte politique hostile à toute complaisance envers le crime, les tenants de l'usage de la clémence se tournent résolument vers ce dispositif qu'il est possible de présenter comme nouveau, bien qu'il ne soit, de fait, qu'une grâce collective rendue conditionnelle.

Un point, cependant, divise le camp des partisans de la clémence. Les grâces collectives sont accordées par le chef de l'État conseillé par le ministre de la Justice, et, dans les faits, la décision finale revient aux fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces. Or, la proposition de loi du sénateur Bérenger prévoit de confier l'autorité pour accorder et rapporter les mesures de libération conditionnelle au ministre de l'Intérieur : plusieurs intervenants, tant parlementaires que spécialistes de la Société générale des prisons, pourtant partisans de la libération conditionnelle, s'opposent à cette disposition. Cette opposition renvoie à une question complexe dans un siècle qui a réalisé que la question de l'exécution de la peine pose celle des domaines respectifs de l'administration pénitentiaire et de la justice. La peine peut-elle être modifiée, et en particulier réduite, par une seule décision de l'administration des prisons ? Faut-il une intervention de la Justice, et si oui, de quel organe ? Voilà les termes du débat qui divise les tenants de la clémence, sans que la solution apportée – le compétence du ministre de l'Intérieur – ne satisfasse véritablement. En effet, alors que ce débat a semblé démontrer que l'exécution des peines devait être sous le contrôle de la Justice, c'est précisément au ministre de la Justice qu'une prérogative importante dans ce domaine est retirée. Cette anomalie n'est réparée que 26 ans plus tard, en 1911, lorsque l'administration des prisons est rattachée au ministère de la Justice.

La nécessité politique de taire les points communs entre la libération conditionnelle et la grâce dans une période peu favorable à la clémence a deux conséquences importantes. La première est de nature historiographique. Les historiens et les juristes, induits en erreur par les prises de positions de Bérenger, ont ignoré le rôle de la grâce collective et l'importance des conflits entre le ministère de l'Intérieur et celui de la Justice dans la genèse de la loi sur la libération conditionnelle.

La seconde conséquence est contemporaine de l'adoption de la loi du 14 août 1885. Malgré les remarques de certains des intervenants dans le débat, aucune coordination entre grâce collective et libération conditionnelle n'est envisagée au moment du vote de la loi du 14 août 1885, ce qui n'est pas sans poser des problèmes dès les premières années son application.

TITRE II. LA RESISTANCE DES GRÂCES COLLECTIVES APRES 1885

Il n'y a rien de surprenant à ce que la pratique des grâces collectives ne disparaisse pas après le vote de la loi du 14 août 1885 qui introduit la libération conditionnelle en droit français. Comme cela a été signalé d'emblée, une mesure de libération conditionnelle ne peut se substituer à une mesure de grâce accordée en raison de la bonne conduite qu'en cas de remise totale du reste de la peine avec libération anticipée du détenu : pour toutes les mesures de commutation ou de réduction du temps de peine sans libération immédiate, les grâces collectives demeurent indispensables.

D'autre part, la question de l'application de la libération conditionnelle aux condamnés aux travaux forcés transportés dans les bagnes coloniaux se pose. Dans l'esprit de ses promoteurs, la libération conditionnelle est réservée aux délinquants considérés comme récupérables : or, les condamnés aux travaux forcés transportés sont l'objet d'une peine qui vise à leur élimination sociale, et il n'entrait apparemment pas dans les projets du sénateur Bérenger de leur faire bénéficier de son nouveau dispositif. Dans l'esprit des parlementaires, les dispositions de la loi sur la transportation du 30 mai 1854 prévoient déjà une forme de libération conditionnelle avec, pour les détenus qui se conduisent bien, la possibilité d'être placé auprès d'un employeur ou d'obtenir une concession de terrain¹⁹⁶⁴. Toutefois, la question de l'extension à leur bénéfice des dispositions de la loi du 14 août 1885 reste posée encore pendant quelques années après son entrée en application.

Pour les remises entières du reste de la peine concernant les détenus des prisons de l'Intérieur, en revanche, il semble qu'il n'y ait guère de questions à se poser : il paraîtrait logique que les libérations anticipées se fassent, dans leur immense majorité, sous la forme de la libération conditionnelle, qui permet une réincarcération du condamné s'il se conduit mal hors de la prison, et non sous la forme d'une grâce qui est considérée comme irrévocable. L'instigateur de la libération conditionnelle, Bonneville de Marsangy, avait supposé que ces grâces seraient réservées à un très petit nombre de détenus particulièrement méritants, et que l'immense majorité des remises totales du reste de la peine pour bonne conduite seraient accordées sous forme de « libération préparatoire ».

Pourtant, il n'en est rien. Dans les faits, un nombre important de libérations anticipées demeurent accordées, dans les prisons de l'Intérieur, sous forme de grâces collectives. La raison n'en est pas seulement dans un manque de coordination entre les départements de l'Intérieur et de la Justice, car celle-ci, bien que difficilement, est acquise au bout de trois années de négociations. Malgré tous leurs efforts, les administrations de

¹⁹⁶⁴ « Les condamnés des deux sexes qui se seront rendus dignes d'indulgence par leur bonne conduite, leur travail et leur repentir pourront obtenir : 1° L'autorisation de travailler aux conditions déterminées par l'Administration, soit pour les habitants de la colonie, soit pour les administrations locales ; 2° Une concession de terrain et la faculté de le cultiver pour leur propre compte. Cette concession ne pourra devenir définitive qu'après la libération du condamné. » Article 11 de la loi du 30 mai 1854, Bull. lois, 11^e série, t. III, n° 178, p. 1439.

la Justice et de l'Intérieur ne parviennent pas à remplacer les grâces collectives par la libération conditionnelle (Chapitre 7). C'est la raison pour laquelle, bien qu'en recul en nombre, les grâces collectives apparaissent, à la fin du XIX^e siècle et dans les premières années du XX^e siècle, comme une institution pénitentiaire encore solide : leur procédure, stabilisée depuis la fin du Second Empire, n'évolue plus qu'à la marge, tandis que les juristes commencent à mieux identifier la spécificité de ces grâces (Chapitre 8).

Chapitre 7. Libération conditionnelle et grâces collectives : une articulation complexe

Après la promulgation de la loi sur la prévention de la récidive le 14 août 1885, deux dispositifs, la grâce collective et la libération conditionnelle, partagent une même finalité : récompenser la bonne conduite du détenu par une abréviation de la peine. Sauf à imaginer de cesser d'accorder des grâces collectives, hypothèse qui n'est jamais sérieusement envisagée, leur coexistence suppose une certaine coordination, ne serait-ce que pour éviter que soit accordée une libération complète à un détenu auquel on a refusé une libération sous condition.

Cette coordination se heurte cependant à plusieurs difficultés sérieuses.

La première tient à la nature des administrations concernées. La loi du 14 août 1885 a confié le pouvoir d'accorder les mesures de libération conditionnelle au ministre de l'Intérieur, par ailleurs soumis à l'arbitrage de son collègue de la Justice pour ses propositions de grâces. L'application de l'ordonnance du 6 février 1818 s'est accompagnée d'une sourde rivalité entre les deux administrations. La libération conditionnelle pourrait offrir à l'administration du ministère de l'Intérieur une forme de revanche sur les années où elle s'est trouvée soumise aux décisions de la Justice.

Il ne faut cependant pas exagérer le poids des réticences administratives. Les hauts fonctionnaires doivent, par principe, servir fidèlement les autorités en place. L'usage veut qu'ils se démettent, ou qu'ils soient démis, si leurs convictions personnelles sont opposées à l'orientation du gouvernement¹⁹⁶⁵. Le poids de l'administration se renforce lorsque l'échelon politique hésite, se divise ou se désintéresse d'une question particulière mais cède à la volonté clairement affichée d'un ministre. Dans les faits, l'intention manifeste du législateur de privilégier la libération conditionnelle conduit l'administration du ministère de la Justice à tenter de donner à celle-ci toute la place que le Parlement a souhaité lui accorder. Néanmoins, cette bonne volonté n'efface pas les problèmes de fond : les questions de coordination entre la libération conditionnelle et la grâce collective ont été délibérément écartées des débats parlementaires. La direction de l'administration pénitentiaire et la direction des affaires criminelles et des grâces se trouvent donc livrées à elles-mêmes pour trouver des solutions à des problèmes qui n'ont pas été anticipés, et ce alors que, même de bonne volonté, il n'est pas si facile à ces deux administrations de se départir du jour au lendemain d'une rivalité ancienne.

Une seconde difficulté est liée à l'existence d'une catégorie de détenus numériquement importante dans la France de cette époque : les condamnés qui purgent leur peine dans des établissements pénitentiaires qui ne dépendent pas du ministère de

¹⁹⁶⁵ Les démissions et révocations qui suivent chaque changement de régime en témoignent.

l'Intérieur, autrement dit les établissements pénitentiaires des colonies et les prisons militaires et maritimes. Le sénateur Bérenger, dans sa proposition de loi, ne s'est pas posé la question de ces détenus particuliers. Des sénateurs représentant les colonies ont plaidé pour rajouter, à la liste des bénéficiaires, les détenus des prisons des colonies, mais sans y comprendre pour autant les transportés. L'administration pénitentiaire du ministère des Colonies fait pourtant une lecture contraire de la loi du 14 août 1885 et tente de remplacer la grâce collective par la libération conditionnelle dans les bagnes coloniaux. La coordination avec la grâce collective est d'autant plus complexe à mettre en place que le champ d'application de la loi sur la libération conditionnelle apparaît peu assuré.

Enfin, dernière difficulté, les questions de coordination entre les deux dispositifs se posent dans un contexte peu favorable à la clémence : la loi du 14 août 1885 n'a été adoptée qu'à la suite de celle du 27 mai sur la relégation. La libération conditionnelle doit encore faire ses preuves et le ministère de l'Intérieur craint, plus que tout, qu'un incident ne vienne la déconsidérer auprès de l'opinion publique : cette crainte est exprimée de manière très claire dans la correspondance entre le ministère de l'Intérieur et celui de la Justice¹⁹⁶⁶. La direction de l'administration pénitentiaire du ministère de l'Intérieur, chargée de mettre en œuvre la libération conditionnelle, doit suivre une voie étroite entre sa volonté de promouvoir le nouveau dispositif et sa crainte de voir l'opinion publique désapprouver cette politique.

Il est donc indispensable au ministère de l'Intérieur d'obtenir la coopération de celui de la Justice : pour généraliser l'usage de la libération conditionnelle sans étendre de manière excessive celui de la clémence, il faut impérativement réduire le nombre des grâces collectives. Le principe de la priorité à accorder à la libération conditionnelle est rapidement formulé par le ministère de l'Intérieur et accepté par celui de la Justice. Trois années de tâtonnements, entre 1885 et 1888, sont cependant nécessaires pour traduire ce principe dans les faits (Section 1). Cependant, le nombre de détenus qui, tant dans les prisons de l'Intérieur que dans les autres établissements pénitentiaires, ne sont pas éligibles à la libération continue demeure si élevé que le recours aux grâces collectives est indispensable (section 2).

¹⁹⁶⁶ « L'intérêt même de la réforme nouvelle demandant de ne rien précipiter, de ne rien hasarder, au moment surtout où le public, préoccupé avant tout de la répression des crimes et délits et de l'action contre les récidivistes, attendait la mise en œuvre de la loi sur la relégation et paraissait craindre ce qu'on a qualifié de tendances humanitaires. Alors que tant de personnes sembleraient pressées de voir expulser les condamnés hors de France, on pouvait craindre jusqu'à l'apparence de la précipitation dans les mises en liberté anticipées. La répression normale étant taxée d'insuffisante, comment ne pas se tenir en garde contre l'accusation même imméritée d'énervement la répression pénale et de supprimer en fait la répression judiciaire ? » Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 17 mai 1886, AN, BB¹⁸ 6440.

Section 1. La nécessité d'accorder les deux dispositifs (1885-1888)

La libération conditionnelle devient applicable en France à partir du 15 novembre 1885 : l'article 9 de la loi du 14 août 1885 prévoit, à titre de disposition transitoire, qu'en attendant du règlement d'administration publique prévu par l'article 6, « la libération conditionnelle pourra être prononcée à l'égard des condamnés qui en auront été reconnus dignes, dans les cas prévus par la présente loi, trois mois au plus tôt après sa promulgation »¹⁹⁶⁷. Le succès de la libération conditionnelle dépend cependant de l'articulation avec la grâce collective : cette question est abordée dès les premières circulaires du ministre de l'Intérieur consacrées à la mise en œuvre de la nouvelle loi. La préparation des grâces collectives annuelles au printemps 1886 est aussi une occasion pour la direction de l'administration pénitentiaire de coordonner l'application des deux dispositifs avec la direction des affaires criminelles et des grâces.

Plusieurs années vont pourtant s'avérer nécessaires pour aboutir à un résultat satisfaisant. Saisie de la crainte de voir l'opinion publique désapprouver le nouveau dispositif, l'administration pénitentiaire n'ose guère augmenter le nombre des libérations conditionnelles tant que celui des grâces collectives ne s'est pas réduit dans une proportion correspondante. Bien que la primauté de la libération conditionnelle sur la grâce soit admise par le ministère de la Justice, les deux premières années d'application de la loi sont décevantes : le nombre des libérations conditionnelles reste très inférieur à celui des grâces collectives (§1). En 1888, une relance de la coopération entre Intérieur et Justice est indispensable pour assurer la croissance de la libération conditionnelle et la réduction du nombre des grâces (§2).

§1. Deux premières années d'application de la loi sur la libération conditionnelle décevantes

Une fois la loi du 14 août 1885 adoptée, les faux semblants s'estompent : le directeur de l'administration pénitentiaire reconnaît sans détour les points communs entre la libération conditionnelle et la grâce collective et affirme que la réussite de la seconde dépend des modifications apportées à l'exercice de la première.

Pour parvenir à ces transformations, le ministère de l'Intérieur agit en premier lieu dans son domaine de compétence : les instructions pour la préparation des grâces collectives de 1886 demandent aux préfets de donner la priorité à la libération conditionnelle (A). Ces instructions ne peuvent toutefois atteindre, à elles seules, leur

¹⁹⁶⁷ Loi sur les moyens préventifs de combattre la récidive (libération conditionnelle, patronage, réhabilitation), 14 août 1885, article 6, *Bulletin de l'administration pénitentiaire*, n° 1, Melun, 1886, p. 49-53.

objectif sans une collaboration avec le ministère de la Justice. Celle-ci s'engage au printemps 1886, mais n'aboutit qu'à des résultats mitigés (B).

A. L'action du ministère de l'Intérieur pour donner la priorité à la libération conditionnelle

Le principe énoncé par le ministère de l'Intérieur, donner la priorité à la libération conditionnelle, se trouve exposé dans les circulaires consacrées aux grâces collectives mais également dans celles qui ont pour objet l'application de la loi du 14 août 1885. L'objectif de l'administration pénitentiaire est de favoriser l'amendement par la clémence sans pour autant affaiblir la répression pénale. C'est par la réaffirmation de ce double objectif, joint à la conscience qu'il lui revient désormais d'en assurer l'équilibre, que l'administration pénitentiaire du ministère de l'Intérieur développe sa réflexion sur l'application de la libération conditionnelle (1) et en déduit les instructions à communiquer aux préfets (2)

1. La réflexion sur la libération conditionnelle et les grâces

Dès le 7 septembre 1885, les premières instructions destinées à la mise en œuvre de loi du 14 août 1885 sont envoyées par le ministre de l'Intérieur aux préfets et aux directeurs d'établissements et de circonscriptions pénitentiaires. Ces instructions, prises sur le fondement de son article 9, préparent l'entrée en vigueur de la libération conditionnelle trois mois après la promulgation de la loi. La direction de l'administration pénitentiaire considère que c'est désormais à elle que revient le rôle de favoriser l'amendement du détenu.

Dans la circulaire du 7 septembre 1885 rédigée par ses soins, le directeur de l'administration pénitentiaire, Louis Herbette, affirme que la loi du 14 août 1885, due à « une heureuse initiative parlementaire », répond parfaitement à ses vues. Le directeur résume en quelques mots le rôle que la nouvelle loi confie aux fonctionnaires de son administration : ils ne sont pas de simples « gardiens de la sécurité publique », mais ont également pour tâche de « discerner ce qui peut être ramené au bien de ce qui reste incurable dans le mal ». Ils ont donc un rôle essentiel à jouer pour la société, puisque ce sont eux qui sont à même de rendre à celle-ci la plus grande somme possible de forces productives » qui risque sinon de demeurer inemployée, ou mal employée, dans les prisons¹⁹⁶⁸. Cette conception se situe dans le prolongement de celle qui a été défendue par Louis Herbette en tant que commissaire du gouvernement devant le Parlement¹⁹⁶⁹ : le rôle

¹⁹⁶⁸ Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 7 septembre 1885 concernant la mise en pratique des nouvelles dispositions législatives sur la libération conditionnelle, CP, t. X, p. 201.

¹⁹⁶⁹ Voir *supra*, chapitre 6.

de la Justice s'arrête au prononcé de la peine et la tâche d'évaluer l'amendement du prisonnier revient à son administration.

Les instructions du ministère de l'Intérieur pour l'application de la libération conditionnelle précisent que « la conduite satisfaisante, le travail soutenu » et « la moralité » sont des conditions nécessaires pour obtenir une libération conditionnelle, mais non suffisantes : en effet, « certains individus pervertis se plient sans peine, pour un temps, par appétit de quelques jouissances, par espoir de quelques faveurs, à plus forte raison par désir de la liberté, à une docilité voulue et à des sentiments simulés qui ne doivent pas tromper un homme du métier »¹⁹⁷⁰. Cette remarque s'éclaire d'un jour nouveau si on le replace dans la perspective de la longue rivalité entre Intérieur et Justice. La difficulté à distinguer le repentir sincère de celui qui est simulé suggère que le véritable spécialiste, « l'homme du métier », n'est pas le lointain fonctionnaire du département de la Justice confiné dans son bureau, mais bien le gardien au contact quotidien des détenus.

Pour autant, le pouvoir que le législateur a placé entre les mains de l'administration pénitentiaire implique des responsabilités nouvelles : et à une époque où « des mesures de rigueur ont dû être accentuées contre les récidivistes et contre la criminalité professionnelle » avec la loi sur la relégation, un enjeu majeur apparaît : toutes « négligences » ou « erreurs » dans l'application de la nouvelle loi prendraient le risque de tromper « l'attente du public » et de diminuer « la somme de sécurité que l'on veut précisément accroître »¹⁹⁷¹. Des libérations conditionnelles accordées à des détenus qui n'en sont pas dignes entameraient la crédibilité de la réforme auprès d'une opinion publique déjà réticente à tout laxisme envers le crime. Une telle prudence évoque fortement les craintes qui se sont exprimées, depuis longtemps déjà, à propos de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818. Dans l'étude qu'il rédige à la suite de l'exposition pénitentiaire organisée sur le Champ-de-mars en 1889, Herbette compare explicitement la grâce et la libération conditionnelle sur ce plan¹⁹⁷². L'autorité nouvelle reconnue aux agents de l'administration pénitentiaire se double donc d'une responsabilité accrue : il s'agit de ne pas se tromper en dispensant la clémence, que ce soit sous la forme de la libération conditionnelle ou de la grâce. De manière assez ironique lorsque l'on songe à ses interventions lors des débats parlementaires, le directeur de l'administration pénitentiaire reconnaît dans la circulaire du 11 novembre 1885 relative aux propositions

¹⁹⁷⁰ « La conduite satisfaisante, le travail soutenu, la moralité relative en prison seront nécessaires, mais non pas suffisants. Certains individus pervertis se plient sans peine, pour un temps, par appétit de quelques jouissances, par espoir de quelques faveurs, à plus forte raison par désir de la liberté, à une docilité voulue et à des sentiments simulés qui ne doivent pas tromper un homme du métier sur la réalité. » *Ibid.*

¹⁹⁷¹ « Il ne saurait vous échapper que l'honneur qui vous est fait implique un supplément de peine. Le législateur qui confie à l'administration un pouvoir considérable la rend responsable de l'usage que l'on fera. Ce n'est pas à l'époque où des mesures de rigueur ont dû être accentuées contre les récidivistes et contre la criminalité professionnelle que l'on pourrait se montrer indifférent à des négligences et à des erreurs qui tromperaient l'attente du public et diminueraient la somme de sécurité que l'on veut précisément accroître. » *Ibid.*

¹⁹⁷² « On conçoit, en effet, qu'ayant à user, sous forme de libération conditionnelle, d'une sorte de droit de grâce, le gouvernement et l'administration aient tenu à entourer de garantie particulière l'exercice d'un droit aussi considérable. » *Études à l'occasion de l'exposition spéciale organisée au Champ-de-mars*, Louis Herbette, CP, t. XIII, p. 258.

de grâces pour le 14 juillet 1886 que libération conditionnelle et grâces collectives ont partie liée¹⁹⁷³.

La circulaire insiste donc sur « l'étroite corrélation » entre les questions concernant les deux dispositifs et qui oblige à « les examiner, à les résoudre concurremment »¹⁹⁷⁴. Cette position sera ensuite constante de la part d'Herbette, qui insiste de nouveau, en 1887, sur la nécessité de « concilier » l'exercice la grâce et celle de la libération conditionnelle¹⁹⁷⁵. En mars de la même année, il est question de « concorder » le travail concernant les deux dispositifs¹⁹⁷⁶. Pour arriver à ce résultat, les instructions envoyées par le ministre de l'Intérieur sur la préparation des propositions de grâces collectives contiennent plusieurs dispositions visant à les faire « concorder » avec la libération conditionnelle.

2. Choisir la libération conditionnelle de préférence à la grâce collective

De manière significative, la circulaire du ministre de l'Intérieur aux directeurs d'établissements pénitentiaires du 11 novembre 1885 sur les grâces collectives reprend presque mot pour mot les arguments utilisés dans la circulaire du 7 septembre sur la mise en application de la libération conditionnelle. La circulaire du 11 novembre 1885 résume ce qu'a pu avoir d'ambivalent l'adoption de la loi sur la libération conditionnelle la même année que celle sur la loi sur la relégation : il ne faut pas risquer, dans une période aussi sensible, de mettre en péril la répression par un usage irréfléchi de la clémence¹⁹⁷⁷. Or, ce risque pèse non seulement sur les grâces collectives mais « même » sur la libération conditionnelle. La loi Bérenger a été présentée comme une manière de rendre « plus forte » l'autorité de l'administration en luttant contre la récidive : mal appliquée, elle produirait les mêmes effets nocifs que la grâce, à savoir rendre « débilitées » et « énervées », c'est-à-dire sans nerfs et sans force, des « pénalités » dont l'insuffisance vient pourtant d'être constatée puisqu'il a fallu les renforcer par la loi sur la relégation¹⁹⁷⁸.

¹⁹⁷³ « Monsieur le directeur, la mise en pratique de la loi sur la libération conditionnelle a nécessairement pour effet de modifier profondément le caractère des questions et l'instruction des demandes intéressant les réductions, commutations et remises de peines, pour les condamnés auxquels cette loi est applicable. » Circulaire du directeur de l'administration pénitentiaire aux directeurs des établissements pénitentiaires du 11 novembre 1885 relative aux modifications apportées dans l'instruction des affaires concernant les commutations et remises de peine, CP, t. X, p. 238.

¹⁹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁹⁷⁵ « [L'] attention [de Monsieur le Directeur] est tout spécialement appelée sur la manière dont ces mesures de clémence doivent être envisagées pour se concilier avec le système de la libération conditionnelle et sur la circulaire nouvelle qui va lui parvenir à ce sujet. » Note de service du directeur de l'administration pénitentiaire aux directeurs des établissements pénitentiaires du 28 février 1887 sur les propositions annuelles de grâces et remises de peines pour 1887 à l'occasion de la fête nationale, CP, t. XII, p. 22.

¹⁹⁷⁶ « Mais j'insiste sur l'esprit dans lequel doit être conçu et sur la méthode suivant laquelle doit s'accomplir ce que l'on appelle le travail des grâces pour concorder avec le système de la libération conditionnelle. » Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 2 mars 1887. Remises de peine à accorder en 1887 et mise en pratique de la libération conditionnelle, CP, t. XII, p. 24.

¹⁹⁷⁷ « Si des mesures rigoureuses ont dû être édictées contre le crime et le délit récidivés, ce n'est apparemment pas pour que le mode d'application d'autres dispositions législatives adoptées au même moment, supprime ou affaiblissent précisément les garanties pénales et pénitentiaires indispensables à l'ordre public. » Circulaire du directeur de l'administration pénitentiaire aux directeurs des établissements pénitentiaires du 11 novembre 1885 relative aux modifications apportées dans l'instruction des affaires concernant les commutations et remises de peine, CP, t. X, p. 238.

¹⁹⁷⁸ « La loi sur la libération conditionnelle donne au gouvernement la faculté de séparer le coupable amendé des malfaiteurs incorrigibles. Loin de briser l'autorité de l'administration, elle doit la rendre d'autant plus forte, mais à la stricte condition que son

Pourquoi insister sur les dangers de l'affaiblissement de la répression que pourrait poser la libération conditionnelle dans une circulaire consacrée aux grâces collectives ? Le raisonnement semble pouvoir se résumer ainsi : la libération conditionnelle permet de faire le tri entre le condamné amendable et le malfaiteur incorrigible. Cependant, mal utilisée, elle serait une source d'affaiblissement de la répression. Il convient donc de ne lui donner qu'une application limitée, et il ne serait pas opportun de saisir l'occasion du nouveau dispositif pour étendre l'usage de la clémence envers les détenus. C'est ici qu'apparaît un argument sous-entendu : pour développer la libération conditionnelle sans accorder plus de mesures de clémence, il faut mathématiquement réduire proportionnellement le nombre de grâces collectives. Les deux institutions ne sont pas vues comme complémentaires, mais comme concurrentes : ce qui est donné à l'une doit être retiré à l'autre.

Si, dans la circulaire du 11 novembre 1886, ce raisonnement est plutôt implicite, il est revanche très clairement exposé dans d'autres textes rédigés par Louis Herbette. Ainsi, quatre ans plus tard, à l'occasion du rapport du ministre de l'Intérieur au président de la République sur l'application de la loi du 14 août 1885, le raisonnement est présenté de manière plus claire : la « matière libérable », autrement dit les détenus qui se conduisent bien et dont le « contingent » se « confond presque avec celui que l'on présente pour les réductions et remises de peine », est très réduit¹⁹⁷⁹. Pour que la libération conditionnelle ne soit pas appliquée à un nombre trop restreint d'individus, il ne faut pas que les grâces collectives soient trop généreuses, puisque « tout ce qui est donné à la grâce est, au moins pour une part, retiré à la libération conditionnelle »¹⁹⁸⁰. La conclusion est qu'il faut réduire le nombre des grâces collectives pour développer les libérations conditionnelles.

Les instructions de la circulaire du 11 novembre 1885 sur les grâces collectives recommandent donc d'assurer une forme de priorité aux propositions de libération conditionnelle. Dès lors que des condamnés remplissent les conditions nécessaires pour être libérés conditionnellement, ce qui suppose, aux termes de l'article 2 de la loi, que la moitié de la peine soit effectuée, ou au moins trois mois pour les peines inférieures à six mois, et s'ils sont reconnus dignes d'une mesure de clémence en raison de leur bonne conduite et de leur amendement supposé, ils doivent, sauf cas exceptionnel, être l'objet d'une proposition de libération conditionnelle de préférence à une proposition de grâce.

discernement sera sûr et son action prudente. Les risques les plus graves de désorganisation ne tarderaient pas à se produire en cas contraire, et les pénalités même dont l'insuffisance a été légalement constatée puisqu'une loi récente a dû les accroître, seraient, on peut le dire, éternuées et débilitées si l'on usait sans mûre réflexion des décisions gracieuses ou même de la libération conditionnelle. » *Ibid.*

¹⁹⁷⁹ « On est forcé de constater combien se réduit ce qu'on peut appeler la matière libérable. [...] Le contingent qui comporte la libération conditionnelle se confond presque avec celui que l'on présente pour les réductions et remises de peine. Si donc les mesures de clémence sont distribuées avec quelques générosités aux condamnés, la libération conditionnelle ne peut plus s'appliquer qu'à un nombre très restreint d'individus. » Rapport au président de la République sur l'application de la loi sur la libération conditionnelle depuis 1885, 15 octobre 1890, CP, t. XIV, p. 115.

¹⁹⁸⁰ « De manière générale, il faut le reconnaître, tout ce qui est donné à la grâce est, au moins pour une part, retiré à la libération conditionnelle. » *Ibid.*

En cas d'hésitation, il convient de consulter l'administration centrale du ministère¹⁹⁸¹. La libération conditionnelle doit devenir la forme ordinaire de la clémence accordée au détenu pour sa bonne conduite et son retour au bien, tandis que la grâce doit être réservée aux motifs réellement particuliers.

Parallèlement à la priorité donnée à la libération conditionnelle, il convient de limiter autant que possible le nombre des grâces collectives. Les directeurs d'établissement pénitentiaires doivent donc se conformer strictement à la limite fixée pour les propositions de grâces :

*En ce qui concerne la proportion dans laquelle les propositions pourront être faite et qui était de 10 %, il va de soi que cette proportion non seulement ne devra jamais être dépassée, mais qu'il y aura lieu de la considérer comme une proportion maxima à raison de la faculté laissée à l'administration, par la loi du 14 août 1885, de choisir sans fixation de proportion, les individus qui seraient jugés digne de la libération conditionnelle.*¹⁹⁸²

Il aurait sans doute été plus simple, pour arriver à une réduction du nombre de grâces collectives, de baisser ce pourcentage et de le ramener, par exemple, à la valeur qui était la sienne à la fin du Second Empire, soit 6 %. En recommandant simplement de le considérer comme un maximum, le ministère de l'Intérieur en reste à ce qui est de sa compétence. Le pourcentage en question est en effet le fruit d'une décision commune entre le ministère de la Justice et celui de l'Intérieur. Par contraste, l'évocation de la « faculté » qui est accordée à l'administration pénitentiaire d'accorder des libérations conditionnelles « sans fixation de proportion » met en valeur l'absolue liberté dont jouit la direction de l'administration pénitentiaire dans le domaine de la libération conditionnelle.

Ces dispositions, prises dans le domaine où le ministre de l'Intérieur est compétent, ne peuvent cependant être suffisantes. Il convient également de convaincre le ministère de la Justice.

B. Une coopération ministérielle laborieuse et décevante

Le ministère de l'Intérieur attend le printemps de 1886 pour s'atteler à la tâche la plus difficile : faire adopter le principe de la priorité à la libération conditionnelle par le ministère de la Justice. Deux lettres officielles, datées des 17 et 18 mai 1886, et une correspondance particulière entre le directeur de l'administration pénitentiaire et celui des

¹⁹⁸¹ « Vous vous voudriez bien signaler les cas qui vous semblerait douteux à l'égard de cette option, afin que je puisse examiner l'opportunité de provoquer telle décision dans un sens ou dans l'autre. » Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 7 septembre 1885 concernant la mise en pratique des nouvelles dispositions législatives sur la libération conditionnelle, CP, t. X, p. 201.

¹⁹⁸² Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 19 novembre 1885 pour les grâces de 1886 et Note complémentaire du même jour, CP, t. X, p. 277.

affaires criminelles et des grâces sont nécessaires pour convaincre le ministère de la Justice (1). Malgré un accord de principe de ce dernier, les premiers résultats, en 1886 et 1887, sont très décevants (2).

1. Convaincre le ministère de la Justice

Le directeur de l'administration pénitentiaire s'adresse au ministère de la Justice par deux lettres successives datées des 17 et 18 mai 1886. La première lettre porte sur les principes et donne, par son intitulé même, le contenu de la collaboration recherchée : « Étude des propositions générales de grâces et des moyens de concilier ces mesures de clémence avec la mise en pratique de la libération conditionnelle aux termes de la loi nouvelle ». La seconde lettre est une proposition de mise en application, pour les grâces collectives de 1886, des principes énoncés dans la correspondance de la veille.

La lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 17 mai 1886 est signée par le ministre, Sarrien, mais elle est à l'en-tête du directeur de l'administration pénitentiaire. Louis Herbette en est donc bien le rédacteur. Donc cette lettre, le ministre de l'Intérieur le rappelle la nécessité de l'entente entre les deux départements au moment où les grâces collectives vont être accordées¹⁹⁸³. Il admet que les libérations conditionnelles ont été, durant les premiers mois, « restreintes ». La période des grâces collectives est présentée comme une occasion d'en augmenter le nombre « avec plus de facilité » et « sans objection », comme si le développement de la libération conditionnelle devait se faire en prenant appui sur la période où le public est, en quelque sorte, habitué à voir accorder de nombreuses mesures de clémence, c'est-à-dire aux alentours du 14 juillet¹⁹⁸⁴.

Pour convaincre le ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur rappelle le fait que la remise en liberté est difficile pour tous les détenus, même les mieux amendés : la libération est en effet un moment de transition brusque entre la détention, où le condamné se trouve dans un « régime de soumission absolue sous la main de l'autorité », à une liberté « sans atténuation ni limitation quelconque de cette indépendance subitement rendue à celui qui en avait perdu l'exercice tout entier » : une telle épreuve n'est pas sans danger même pour les condamnés les mieux disposés à retourner sur la voie du bien, que la lettre décrit comme les « individus bien intentionnés, munis d'une bonne éducation morale les disposant à faire usage honorable de leurs facultés et de leurs forces, ayant contractés volontiers l'habitude d'une conduite réglée »¹⁹⁸⁵. Cette insistance sur les dangers qui guette

¹⁹⁸³ « Quelques observations générales ne paraîtront peut-être pas inutiles au moment où s'inaugure une loi nouvelle dont il faut faire concorder et accorder le fonctionnement avec l'exercice du droit de grâce. » Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 17 mai 1886, AN, BB¹⁸ 6440.

¹⁹⁸⁴ « Les décisions de libération conditionnelle jusqu'ici très restreintes vont pouvoir se produire avec plus de facilités, et sans objections sérieuses, à raison même de l'approche de l'époque où sont accordées les grâces. Il ne semble que plus utile d'établir, à cet égard, l'accord de vue qui a d'ailleurs été préparé déjà par des communications particulières et qu'il sera, je le sais, facile d'assurer. » *Ibid.*

¹⁹⁸⁵ « Pour tous ceux que la justice a frappé, qui ont dévié de la voie droite et qui, après avoir été séquestrés se trouvent, comme on dit, brusquement remis à l'air libre et dans le mouvement de la circulation sociale, le même danger apparaît ; danger d'une transition

le détenu libéré permet au ministre de l'Intérieur de plaider en faveur d'une disposition pour se prémunir contre les « éventualités » de les voir entraînés de nouveau vers le crime en raison de leur faiblesse de caractère, de leurs « ressources précaires » ou de leur manque d'aptitudes au travail¹⁹⁸⁶. Pour éviter ce genre de rechute, le ministre de l'Intérieur fait valoir l'intérêt de la conditionnalité de la mesure de libération, avec possibilité de réincarcération même pour les détenus qui semblent dignes d'une confiance totale et qu'on aurait pu penser libérer à la suite d'une grâce. Il ne s'agit pas d'élargir le recours à la clémence en ajoutant des libérations conditionnelles à des grâces, mais bien de remplacer les secondes par les premières, et d'étendre ainsi la possibilité d'être réincarcéré à des détenus qui étaient jusque-là jugés digne d'une libération sans condition.

Comme dans les instructions adressées aux préfets, l'idée principale développée dans cette lettre du ministre de l'Intérieur rédigée par Herbette est que les libérations conditionnelles ne doivent pas étendre la clémence accordée aux détenus, mais au contraire remplacer, à nombre constant, les mesures accordées par voie de grâce collective par des mesures de libération conditionnelle. Le ministre de l'Intérieur étend même son raisonnement aux réductions de peine qui, pourtant, n'entraînent pas la libération du détenu après sa grâce, en les jugeant « moins utiles » puisque désormais les détenus pourront bénéficier de la libération conditionnelle. Surtout, une réduction de peine accordée à titre d'encouragement va abréger la durée totale de la peine et donc la « période de garantie » durant laquelle le condamné pourrait être réincarcéré¹⁹⁸⁷. Ce cas, qui concerne l'hypothèse où un détenu est bénéficiaire successivement d'une réduction de peine accordée par voie de grâce collective puis d'une libération conditionnelle, permet au ministre de l'Intérieur d'aboutir à une conclusion générale : même les réductions de peine devront être « moins fréquemment nécessaires » à l'égard de tous les détenus¹⁹⁸⁸. Au total, ce sont les grâces collectives sous toutes leurs formes, réductions de peine comme remise du reste, qui doivent diminuer en nombre pour assurer le succès de la libération conditionnelle.

Le principe posé par la lettre du 17 mai 1886, celui de la priorité à la libération conditionnelle sur la grâce collective sur toutes ses formes, reçoit une première traduction

Brusque du régime de soumission absolue sous la main de l'autorité à l'affranchissement complet, sans préparation, sans garantie, sans secours, sans atténuation ni limitation quelconque de cette indépendance subitement rendue à celui qui en avait perdu l'exercice tout entier. Après une période de tutelle et de séquestration rigoureuse, une semblable épreuve ne semblera pas toujours inoffensive mêmes à l'égard d'individus bien intentionnés, munis d'une bonne éducation morale les disposant à faire usage honorable de leurs facultés et de leurs forces, ayant contractés volontiers l'habitude d'une conduite réglée. » *Ibid.*

¹⁹⁸⁶ « [...] Pour ceux mêmes dont les actes et les résolutions paraîtraient donner des gages largement suffisants pour l'avenir, il peut importer de songer aux entraînements que subissent parfois malgré eux les hommes dont le caractère est faible, la conscience indécise, les ressources précaires, l'existence aventureuse, les aptitudes au travail médiocres et parfois nulles. Il peut donc être prudent de se prémunir contre des éventualités dont la fréquence n'est que trop prouvée par l'accroissement de la récidive. » *Ibid.*

¹⁹⁸⁷ « Les réductions de peine pourront se trouver moins utiles, pour certains détenus comme pour l'intérêt public, maintenant qu'à dater d'un certain temps de peine subie ils pourront être conditionnellement libérés. Mais il peut advenir [...] qu'une réduction demandée à titre d'encouragement ait l'inconvénient d'abréger ce qu'on peut appeler la période de garantie, c'est-à-dire la durée pendant laquelle le libéré conditionnel pourra être repris jusqu'à l'accomplissement de la durée de la condamnation encourue. » *Ibid.*

¹⁹⁸⁸ « On doit en conclure que les réductions de peine seront moins fréquemment nécessaires même à l'égard des gens qui n'ont pas encore subi une part suffisante de leurs peines pour être mis en libération conditionnelle. » *Ibid.*

dans les propositions du ministère de l'Intérieur relative aux grâces collectives pour l'année 1886 formulées dans une lettre datée du lendemain. La lettre du 18 mai 1886 est signée par le directeur de l'administration pénitentiaire agissant « par délégation » du ministre de l'Intérieur¹⁹⁸⁹. Signe de l'importance qu'il y attache, Louis Herbette accompagne cette lettre d'une note adressée directement au directeur des affaires criminelles et des grâces, Etienne Edmond Jacquin¹⁹⁹⁰. Le ton plus personnel est là pour créer un climat propice à la coopération entre les deux administrations :

*Voici une grande lettre d'intérêt général sur les propositions de grâce et sur la manière qui nous semblerait la plus logique de concilier avec les mesures de clémence l'application de la loi sur la libération conditionnelle. Nous en avons causé ensemble, si vous vous souvenez ; mais il convenait de vous demander votre sentiment avant de donner extension au mode de mise en liberté que crée la loi Bérenger. Ce n'est pas sans quelque peine qu'il faut habituer nos collaborateurs à faire un partage rationnel entre ce qui peut revenir à la libération conditionnelle et ce qui peut être réservé aux grâces. Nous avons évité toute précipitation dans les premiers emplois. Mais il importe maintenant de donner sérieux effets pour la mise en œuvre de la réforme adoptée par la chambre.*¹⁹⁹¹

La question délicate du « partage rationnel » entre ce qui doit revenir à la grâce et ce qui doit être du ressort de la libération conditionnelle est abordée de manière très prudente par Herbette. Dans la missive qu'il adresse à Jacquin, il prend soin de faire reposer sur les « collaborateurs » les difficultés de la mise en place d'une telle coordination : il s'agit évidemment d'une manière polie de souligner que la rivalité traditionnelle entre les deux directions doit être dépassée pour que la loi, dont Herbette rappelle qu'elle a été voulue par le Parlement, puisse être appliquée de manière satisfaisante. Cependant, on peut y voir la conscience qu'a Herbette de ce qui sera la principale difficulté de ces premières années d'application de la libération conditionnelle : non pas tant la résistance active de la direction des affaires criminelles et des grâces que la résistance passive des collaborateurs subalternes des deux administrations en raison de la

¹⁹⁸⁹ La différence de signature entre les lettres des 17 et 18 mai 1886 ne signifient pas qu'elles ont été rédigées par deux auteurs différents : elles développent, de fait, exactement les mêmes arguments. La lettre du 17 mai expose des principes et, pour cette raison, elle est signée par le ministre lui-même qui marque ainsi son approbation au contenu de cette lettre. La lettre du 18 mai, quant à elle, ne fait que mettre en application les principes édictés dans la lettre de la veille et peut donc être signée par le directeur agissant par délégation.

¹⁹⁹⁰ Etienne Edmond Jacquin est nommé directeur des affaires criminelles et des grâces par un décret du 8 mars 1884. *JO* du 9 mars 1884, n° 68, p. 1274. Il est remplacé le 8 janvier 1889 par Dumas. *JO* du 9 janvier 1889, n° 8, p. 108. Docteur en droit, il est entré comme attaché au ministère de la Justice en 1876. Il alterne ensuite les postes au sein du parquet et à l'administration centrale : il est substitut à Étampes en juin 1878, procureur à Fontainebleau en décembre 1879 puis chef de la division du personnel au ministère de la Justice en juillet 1880. En 1882, il est nommé au Conseil d'État en service extraordinaire. R. DRAGO, J. IMBERT, J. TULARD, F. MONNIER, *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État (1799-2002)*, Paris, Fayard, 2004, p. 511. L'alternance entre les fonctions au parquet et celle dans l'administration centrale n'est pas une exception.

¹⁹⁹¹ Lettre du directeur de l'administration pénitentiaire au directeur des affaires criminelles et des grâces du 18 mai 1886, AN, BB¹⁸ 6440.

force de l'habitude et la difficulté d'appréhender les équilibres délicats que demande l'usage de ce nouveau dispositif.

Dans la lettre du 18 mai adressée au ministre de la Justice, Herbertte entend mettre en œuvre le principe acté par la lettre datée de la veille et suggère de substituer, pour un certain nombre de détenus proposés pour les grâces, des mesures de libérations conditionnelles¹⁹⁹² tout en prenant la précaution d'obtenir l'aval de la direction des affaires criminelles et des grâces afin de « ne gêner en rien, à cet égard, la latitude d'appréciation dont [cette] administration désirerait user »¹⁹⁹³. Herbertte sait parfaitement que le sujet de la compétence respective des deux ministères est source de conflits et cette formule vise à les désamorcer.

Le ministère de la Justice répond de manière très lapidaire aux deux lettres des 17 et 18 mai 1886 par une missive datée du 29 mai du même mois. Il marque d'abord son accord de principe avec les raisonnements et les propositions formulées par le ministère de l'Intérieur sur la « distinction à faire » entre les détenus éligibles à la libération conditionnelle et ceux pour lesquels il est « plus convenable » d'accorder une grâce compte tenu du « caractère définitif » de cette mesure¹⁹⁹⁴. La direction des affaires criminelles et des grâces n'est cependant pas plus explicite et se contente d'ajouter qu'elle enverra une réponse plus développée¹⁹⁹⁵. En attendant, le département de la Justice approuve la suggestion de la direction de l'administration pénitentiaire en lui renvoyant les notices des détenus susceptibles d'être libéré conditionnellement¹⁹⁹⁶.

En approuvant les deux lettres du 17 et 18 mai, le ministère de la Justice semble donner son accord aux vues développées par Louis Herbertte. Cependant, cet assentiment n'empêche pas que les premiers résultats soient décevants.

2. Des premiers résultats décevants en 1886 et 1887

Le 14 juillet 1886, les premières grâces collectives après l'adoption de la loi du 14 août 1885 sont accordées. Or, malgré la concertation engagée avec le ministère de la

¹⁹⁹² « Conformément aux principes sur lesquels nos deux services sont, j'en suis assuré, entièrement d'accord, et dont ma précédente lettre a formulé l'exposé, j'ai cru devoir réserver les demandes concernant des détenus pour lesquels la libération conditionnelle paraissait pouvoir convenir de préférence à une réduction définitive de la peine. Les noms de ces détenus ont été marqués au crayon bleu sur les propositions collectives. Il vous appartient toutefois, M. le ministre et cher collègue, d'examiner si vous ne croyez pas avoir à partager mon sentiment sur quelqu'un d'entre eux. D'autre part, par un scrupule et un sentiment de réserve que vous apprécierez, j'ai laissé figurer sur les états de grâce les noms d'individu pour lesquels, selon les cas, il semblerait possible de songer plutôt à la libération conditionnelle. » *Ibid.*

¹⁹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁹⁴ « Mon département [est] absolument d'accord avec le vôtre en ce qui touche la distinction à faire entre les individus qui paraissent pouvoir bénéficier, à l'occasion de la prochaine fête nationale, de la loi sur la libération conditionnelle, et ceux auxquels il semble plus convenable d'accorder des remises ou réductions de peine avec le caractère définitif qui s'attache aux grâces proprement dites. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 29 mai 1886 (brouillon), AN, BB¹⁸ 6440.

¹⁹⁹⁵ « J'aurais d'ailleurs soin de vous faire connaître très prochainement mes vues sur les moyens de combiner entre nos deux services la mise en pratique de la libération conditionnelle avec les décisions gracieuses. » *Ibid.*

¹⁹⁹⁶ « J'ai l'honneur de vous renvoyer toutes les notices que vous m'avez transmises au sujet des détenus que vous vous proposez de faire mettre conditionnellement en liberté. » *Ibid.*

Justice, le bilan de l'année 1886 se solde par une écrasante prépondérance de la grâce collective par rapport à la libération conditionnelle. Les libérations conditionnelles s'élèvent, selon *Statistiques des prisons*, au nombre de 105 pour les détenus masculins des maisons centrales en 1886, année de « la première application de la loi du 14 août 1885 sur la libération conditionnelle ».¹⁹⁹⁷ La même année, 42 femmes détenues en maison centrale ont également obtenu une libération conditionnelle¹⁹⁹⁸. Sans que la raison n'en soit d'ailleurs donnée, les *Statistiques des prisons* pour 1886 précisent que « la loi du 14 août 1885 sur la libération conditionnelle n'avait pas été appliquée en Algérie dans le cours de l'année 1886 »¹⁹⁹⁹. Enfin, à la lecture des statistiques concernant les maisons départementales de justice, il ne semble pas que des libérations conditionnelles soient intervenues dans les prisons départementales. Le nombre total des mesures de libération conditionnelle s'élève donc à 147²⁰⁰⁰.

Ce nombre est à mettre en regard avec celui des grâces collectives accordées en 1886, qui est, au total, de 841, et qui concernent 376 condamnés aux travaux forcés et 465 à des peines de réclusion, détention ou emprisonnement²⁰⁰¹. Enfin, les grâces individuelles comme collectives accordées dans les maisons centrales en 1886 s'élèvent, hors Algérie, à 1215 pour les hommes et à 232 pour les femmes, tandis que le nombre des grâces accordées dans les prisons de l'Algérie s'élève à 147²⁰⁰². Rapportées au nombre des mesures de clémence accordées, le pourcentage des libérations conditionnelles est particulièrement faible. En dehors de l'Algérie, et en excluant les remises de la relégation ou de l'interdiction de séjour, les grâces individuelles représentent environ 67 % de la totalité des mesures de clémence, les grâces collectives 33 % et les libérations conditionnelles 10 %. Ces chiffres sont à considérer avec précaution car on sait que les statistiques du ministère de l'Intérieur et celle du ministère de la Justice ne correspondent pas toujours²⁰⁰³, mais l'estimation paraît fiable en termes d'ordre de grandeur : neuf mesures de clémence sur dix sont des grâces et une seule est une libération conditionnelle. Sur le total de ces grâces, même si les réductions et commutations de peine sont les plus nombreuses, il y a 204 remises de peine suivie d'une libération définitive du détenu qui ont été accordées par des grâces collectives et 230 par une grâce individuelle. Il s'est donc trouvé au final 204 détenus libérés par l'effet des mesures de grâces collectives prises au 14 juillet 1886, soit davantage que les 147 détenus libérés conditionnellement durant toute l'année.

¹⁹⁹⁷ SPEP, 1886, p. XXV. L'année 1886 est la première année complète où la libération conditionnelle est appliquée. Le nombre de mesure accordées entre le 15 nombre et le 31 décembre 1885 est, semble-t-il, négligeable.

¹⁹⁹⁸ SPEP, 1886, p. XLIV.

¹⁹⁹⁹ SPEP, 1886, p. LVIII.

²⁰⁰⁰ Il ne s'agit ici que des prisons du ministère de l'Intérieur.

²⁰⁰¹ CGJC, 1886, p. 152. À noter que les grâces accordées à des condamnés aux travaux forcés ne correspondent pas uniquement à des transportés : les femmes, ou encore des condamnés trop âgés ou malades effectuent parfois cette peine dans des prisons du ministère de l'Intérieur.

²⁰⁰² SPEP p. XXV, XLIV et LVIII.

²⁰⁰³ Voir supra, chapitre 4.

Cependant, on ne peut pas dire que l'adoption de la libération conditionnelle ne s'est pas accompagnée d'un recul du nombre des grâces collectives. Celles-ci s'élevaient en effet, en 1885, au nombre de 1324, et concernaient 473 condamnés aux travaux forcés et 851 condamnés à des peines de réclusion ou emprisonnement détenus dans les prisons de l'Intérieur²⁰⁰⁴. Le nombre des détenus de prisons de l'Intérieur à qui une mesure de grâce collective a été accordée au 14 juillet a donc bien chuté de près de la moitié entre 1885 et 1886, passant d'environ 851 à environ 465²⁰⁰⁵. On peut y voir, très certainement, un effet des mesures concertées au mois de mai 1886. Cependant, les *Statistiques des prisons* révèlent dans le même temps une augmentation presque équivalente de la proportion des grâces individuelles. En 1886, les grâces collectives représentent environ 32 % des grâces accordées hors Algérie (465 sur un total de 1447), alors qu'en 1885 elles en représentent 51 % (851 sur un total de 1664). Autrement dit, ce qui a été retiré à la grâce collective par l'effet de la concertation entre les deux départements ministériels semble avoir été compensé par une hausse équivalente de grâces individuelles

Comme avant 1885, les grâces individuelles des détenus sont dans leur immense majorité accordées suivant des conditions et des critères calquées sur celle des grâces individuelles²⁰⁰⁶. Une fois écartées les quelques-unes accordées pour des motifs judiciaires peu de temps après une condamnation²⁰⁰⁷, le reste est constitué de grâces qui remplissent la même fonction pénitentiaire que les grâces collectives. Il semble donc établi que, si les grâces collectives ont été moins nombreuses le 14 juillet 1886, cette baisse ait été contrebalancée par une hausse des grâces individuelles pénitenciaires.

Comment expliquer que la baisse du nombre des grâces collectives se soit traduite par une hausse des grâces individuelles et non par celles des libérations conditionnelles ?

Un début de réponse peut être trouvé dans les instructions envoyées par le directeur de l'administration pénitentiaire pour la préparation des grâces collectives de 1887. Le directeur fait le constat que la force des « habitudes précédemment suivies » a empêché de réaliser l'objectif fixé, à savoir de privilégier la libération conditionnelle au lieu de présenter des détenus pour des remises ou réductions de peine²⁰⁰⁸. Ce qu'il n'ajoute pas mais qui a sûrement pesé dans la balance, c'est la difficulté induite par ses propres instructions qui demandaient de développer la libération conditionnelle tout en attirant l'attention sur les risques d'affaiblir la répression. Les agents du ministère de l'Intérieur

²⁰⁰⁴ CGJC, 1885, p. 210-211.

²⁰⁰⁵ Ce nombre est approximatif puisque certains détenus condamnés aux travaux forcés peuvent être détenus dans les maisons centrales.

²⁰⁰⁶ Sur les grâces individuelles des prisonniers, voir *supra*, chapitre 4.

²⁰⁰⁷ Dans les statistiques des prisons, les grâces des condamnés à mort ne sont jamais comprises : les commutations concernant éventuellement une peine perpétuelle commuée en peine à temps, mais pas des peines de mort commuées en peine de réclusion ou de détention à vie.

²⁰⁰⁸ « J'ai dû constater qu'en certains établissements on ne s'était pas suffisamment départi des habitudes précédemment suivies. On a présenté pour des remises ou réductions de peine des détenus dont il eût été préférable de provoquer la mise en liberté conditionnelle. Il importe donc d'envisager nettement le véritable caractère de la loi du 14 août 1885 et le but de la réforme qu'elle a inaugurée. » Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 2 mars 1887. Remises de peine à accorder en 1887 et mise en pratique de la libération conditionnelle, CP, t. XII, p. 24.

ont pu hésiter à utiliser une innovation comme la libération conditionnelle alors que la grâce collective est un dispositif éprouvé depuis de longues années. De plus, comme l'administration pénitentiaire ne va pas tarder à s'en rendre compte, les détenus préfèrent une libération définitive à une libération conditionnelle. Les détenus qui se savaient accessibles à une mesure de clémence et n'en ont pas obtenu de grâce le 14 juillet 1886 ont sans doute multiplié les requêtes individuelles et la direction des affaires criminelles et des grâces a parfois accordé, de manière routinière, la grâce individuelle sollicitée.

Le résultat est paradoxal. Un détenu qui n'est pas accessible à la libération conditionnelle parce qu'il n'offre pas les garanties d'une réinsertion sociale réussie par manque de ressources, travail ou appuis familiaux peut se voir porter sur les listes de proposition des grâces collectives : ce sont alors précisément les détenus les plus dangereux qui sont mis en liberté par une grâce irrévocable²⁰⁰⁹.

Prenant conscience de ces difficultés, le ministère de l'Intérieur essaie, l'année suivante, d'y remédier. Ses instructions aux préfets en 1887 cherchent à nouveau à diminuer le nombre des grâces collectives. Il s'agit non seulement d'inciter les directeurs d'établissement à choisir la libération conditionnelle plutôt que la remise de peine qui conduit à la libération du détenu, mais aussi de diminuer autant que possible le nombre de détenus proposés pour des réductions de peine, puisque, même si elle n'est pas immédiate, ceux-ci également verront la date de leur libération avancée par la grâce²⁰¹⁰. Cependant, parce que les réductions de peine jouent un rôle important dans les prisons, les instructions ne les prohibent pas totalement, mais demandent que celles-ci soient plus rares : l'objectif est d'éviter qu'une simple observation routinière de la discipline n'entraîne systématiquement une réduction de peine²⁰¹¹. Ces instructions révèlent en creux un usage répandu dans certaines maisons centrales : l'achat d'une certaine paix sociale par l'attribution de nombreuses propositions de réduction de peine pour les détenus qui se conduisent convenablement.

Au final, c'est par un rappel du pourcentage de propositions de grâces collectives par rapport à la population détenue que se terminent ces instructions. Sur ce point, elles sont un peu plus explicites que celles de 1886, en demandant de rester « de beaucoup au-dessous » de la proportion de « 10 % de l'effectif de la population » et surtout « à raison des propositions faites ou à faire en vue de la libération conditionnelle » : autrement dit,

²⁰⁰⁹ « Certains directeurs ont cru pouvoir proposer des remises de peine en faveur de détenus qui, n'ayant ni travail, ni moyens d'existence assurés, ni famille, ni asile pour les recevoir ne paraissait pas aptes à la libération conditionnelle. Mais ceux-là ne sont-ils pas précisément les plus dangereux à rendre libres par anticipation, et libres irrévocablement ? Comment admettre que l'on songe à débarrasser la prison d'individus dont la société sera plus embarrassée que jamais et qui retomberont bientôt à la charge de l'administration pénitentiaire après avoir commis de nouveaux méfaits ? » *Ibid.*

²⁰¹⁰ « Ces considérations s'appliquent aux réductions comme aux remises totales de peine. Les inconvénients d'une réduction sont moins immédiats il est vrai, puisqu'elle ne fait pas rentrer aussitôt le condamné dans la société. Mais elle hâte le moment où il y rentrera affranchi de toutes conditions. » *Ibid.*

²⁰¹¹ « Ainsi, sans repousser l'idée de récompenser, selon les cas, par diminution de la durée des peines, la bonne conduite dans la prison, il ne faut jamais perdre de vue que les désavantages pouvant résulter de ces diminutions. Il ne faut pas surtout que, venant à se répartir trop aisément entre les détenus dont les notes ont été à peu près satisfaisantes, ces faveurs équivalent à un abaissement général des peines et risquent d'énervier la répression que le législateur a voulu fortifier au contraire par la loi sur les récidivistes. » *Ibid.*

la baisse des détenus proposés pour les grâces collectives devrait se faire en regard de la hausse des propositions de libération conditionnelle²⁰¹².

Les instructions rappellent enfin aux directeurs d'établissements qu'ils seront tenus pour responsables si, de nouveau, les propositions de libération conditionnelle demeuraient aussi décevantes²⁰¹³. Ces menaces, pourtant, s'avèrent inefficaces. En 1887, 221 libérations conditionnelles ont été accordées à des hommes dans les maisons centrales de métropole et 33 à des femmes²⁰¹⁴. La libération conditionnelle commence également timidement à être appliquée en Algérie, où elle est accordée à cinq détenus hommes mais à aucune femme²⁰¹⁵. Au total, 259 mesures de libération conditionnelle ont donc été accordées dans les prisons de l'Intérieur en 1887, soit 112 de plus que l'année précédente, mais toujours en nombre dérisoire par rapport à la moyenne de 48 379 détenus dans les prisons qui dépendent du ministère de l'Intérieur²⁰¹⁶.

Cette progression demeure également modeste par rapport au 967 grâces collectives accordées le 14 juillet 1887. Il en va de même si on compare le nombre des libérations conditionnelles au total des mesures de grâce, individuelles comme collectives, accordées en 1887 dans les prisons de l'Intérieur, et qui s'élèvent, hors remise de la relégation et de l'interdiction de séjour, à 1419 pour les hommes, 249 pour les femmes et 166 en Algérie pour les deux sexes, soit un total de 1834 grâces²⁰¹⁷. Les libérations anticipées par voie de grâce, au nombre de 421, sont plus nombreuses que les libérations conditionnelles.

Les instructions de 1886 et 1887 n'ont pas permis de développer le recours à la libération conditionnelle. Parallèlement, les grâces collectives comme individuelles accordées dans les prisons pour des raisons pénitentiaires résistent remarquablement. Face à ce constat, le ministère de l'Intérieur se décide à relancer la concertation avec le ministère de la Justice en 1888.

²⁰¹² « Quant au nombre des propositions à faire, il n'est nullement nécessaire de le porter comment antérieurement à 10 % de l'effectif de la population. On pourra rester de beaucoup au-dessous de cette proportion, à raison des propositions faites ou à faire en vue de la libération conditionnelle ; car je ne saurais trop recommander à MM. les directeurs de provoquer par leur initiative et d'assurer par leurs soins la mise en pratique de la loi du 14 août 1885. » *Ibid.*

²⁰¹³ « Si je ne recevais d'eux comme je les ai demandées en tout temps, des propositions acceptables de libération conditionnelle, je me verrais à regret obligé de leur imputer pour la plus large part l'insuffisance d'utilisation d'une réforme si généreuse et si profitable. » *Ibid.*

²⁰¹⁴ SPEP, 1887, p. XXII et XLI.

²⁰¹⁵ SPEP, 1887, p. LIV.

²⁰¹⁶ SPEP, 1887, p. VI. Le nombre de détenus s'élève, au 31 décembre 1887, à 48 942, dont 42 617 hommes et 6 325 femmes.

²⁰¹⁷ *Ibid.*

§2. La troisième année de l'application de la loi du 14 août 1885 : une nouvelle tentative pour assurer la prééminence de la libération conditionnelle sur la grâce collective

En 1888, constatant les résultats décevants des deux premières années de l'application de la loi du 14 août 1885, le ministère de l'Intérieur relance la coopération avec le ministère de la Justice pour permettre aux mesures de libérations conditionnelles de se développer en réduisant le nombre de grâces accordées (A). Cette concertation aboutit à l'envoi de deux importantes circulaires du ministère de la Justice aux procureurs généraux. Ces circulaires, datées de juin et juillet 1888, fixent les rapports entre grâces et libérations conditionnelles pour de longues années (B).

A. Une relance de la coopération entre les ministères de l'Intérieur et de la Justice

Les premières mesures de concertation avec le ministère de la Justice n'ont pas donné les résultats escomptés. Le ministère de la Justice a pourtant tenu ses promesses, puisque le nombre de grâces collectives a diminué en 1886, mais ses engagements ne s'étendaient pas aux grâces individuelles. Or, la priorité accordée à la libération conditionnelle demeurera sans effets si la grâce individuelle vient remplacer ce qui a été retiré à la grâce collective.

Il est cependant beaucoup plus délicat pour le ministère de l'Intérieur d'intervenir sur la question de la grâce individuelle, domaine exclusif du ministère de la Justice, que sur celui de la grâce collective où une certaine concertation entre les deux départements est de mise. Le ministère de l'Intérieur fait donc preuve de diplomatie en proposant à la Justice une sorte de droit de regard sur la libération conditionnelle en échange de son entière coopération sur la question de la grâce, individuelle comme collective (1). Face à ces propositions, le ministère de la Justice marque quelques hésitations avant de trancher dans le sens voulu par le ministère de l'Intérieur mais avec des réserves concernant les grâces individuelles (2).

1. Les propositions du ministère de l'Intérieur : un partage des responsabilités en matière de grâce et de libération conditionnelle

Une lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice, datée du 31 janvier 1888, relance le processus de concertation entre les deux ministères. Comme celle du 17 mai 1886, cette lettre expose, de manière argumentée, les positions défendues par la

direction de l'administration pénitentiaire. La publication de la lettre dans le *Code pénitentiaire* démontre l'importance qu'elle revêt aux yeux du directeur de l'administration pénitentiaire.

Pour justifier de relancer la coopération entre les deux ministères, le rédacteur de la lettre du 31 janvier 1888 évoque une récente interpellation du gouvernement par le sénateur Bérenger, l'auteur de la proposition de loi sur la libération conditionnelle : le sénateur a manifesté le souhait que des dispositions soient prises de manière urgente pour que « l'institution nouvelle » dont il est le promoteur « prenne la force effective sans laquelle les résultats pratiques resteraient insuffisants et risqueraient de paraître illusoires »²⁰¹⁸. Ce n'est pas la première fois qu'une réforme dont Bérenger est l'instigateur connaît des difficultés d'application : c'était déjà le cas de la loi sur l'encellulement individuel du 5 juin 1875 jamais totalement mise en œuvre faute de crédits²⁰¹⁹. Dans le cas de la loi du 14 août 1885, la pression politique exercée par le parlementaire sert à convaincre le département de la Justice de la nécessité d'agir sans délai.

Le ministre de l'Intérieur, signataire officiel de la lettre, appelle son collègue de la Justice à prêter un « bienveillant concours » au développement de la libération conditionnelle que tous deux souhaitent favoriser²⁰²⁰ : cet « accord de vues » s'appuie, selon le ministre, sur le fait qu'il a été lui-même en charge de la Justice tandis que son homologue l'a précédé à l'Intérieur²⁰²¹. L'en-tête qui figure sur la lettre du 31 janvier permet cependant d'identifier le directeur de l'administration pénitentiaire comme le rédacteur de la lettre : une correspondance rédigée par le ministre en personne ou par son cabinet particulier est identifiable par un en-tête qui le précise expressément²⁰²². La référence à l'implication personnelle des ministres n'induit donc pas que le ministre de l'Intérieur soit le rédacteur de la lettre, mais semble plutôt être un moyen, pour le directeur de l'administration pénitentiaire, de rappeler à son homologue de la direction des affaires criminelles et des grâces qu'il dispose du soutien actif de l'échelon politique pour favoriser le développement de la libération conditionnelle. Louis Herbette espère manifestement qu'Armand Fallières, nommé à la Justice après avoir été ministre de l'Intérieur, soutienne

²⁰¹⁸ « Une récente interpellation, soutenue au Sénat par M. Bérenger, promoteur de la loi, a fait constater combien sont urgentes, pour répondre aux sentiments des pouvoirs publics et du public lui-même, les dispositions à concevoir afin que l'institution nouvelle prenne la force effective sans laquelle les résultats pratiques resteraient insuffisants et risqueraient de paraître illusoires. » Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice au sujet de la mise en pratique du système de la libération du 31 janvier 1888. AN, BB¹⁸ 6440.

²⁰¹⁹ C. CARLIER, *Histoire de Fresnes, « prison moderne ». De la genèse aux premières années*, Paris, La Découverte, 1998, chapitre « L'application de la loi de 1875 (1875-1898) », p. 97-132.

²⁰²⁰ « Je viens vous demander votre bienveillant concours, que je sais être acquis par avance, à l'œuvre dont vous avez apprécié toute l'importance et dont vous aviez l'intention, comme moi, de favoriser l'entier développement. Vous ayant eu pour prédécesseur au Ministère de l'Intérieur et ayant eu moi-même à m'occuper des services de la Chancellerie, je me félicite de l'accord de vues qu'il s'agit de traduire en actes d'exécution. » *Ibid.*

²⁰²¹ La valse des postes ministériels sous la Troisième République fait que le ministre de l'Intérieur au 31 janvier 1888, Ferdinand Sarrien, a été ministre de la Justice du 11 décembre 1886 au 17 mai 1887 et, avant cela, déjà ministre de l'Intérieur du 7 janvier 1886 au 11 décembre 1886. Quant au garde des Sceaux, Armand Fallières, il a été le prédécesseur de Sarrien au ministère de l'Intérieur, poste qu'il a occupé jusqu'au 12 décembre 1887.

²⁰²² Sur les particularités formelles de l'échange de correspondance entre les administrations centrales des ministères, voir *supra*, Introduction, p. 32-33.

auprès de la direction des affaires criminelles et des grâces les vues de l'administration pénitentiaire.

Cependant, le rappel de la pression politique en faveur du développement de la libération conditionnelle ne saurait suffire : pour dépasser les frictions incessantes entre les deux ministères, le rédacteur de la lettre, Louis Herbette sait également faire preuve de diplomatie. Le premier point délicat tient à la relance d'une coopération qui a commencé deux ans plus tôt mais qui n'a pas donné les résultats escomptés. Comment éviter de mettre en cause l'action, ou plutôt l'inaction, du département de la Justice face à ces mauvais résultats ? De fait, si celui-ci a en partie joué le jeu pour les grâces collectives, il n'a pas évité l'augmentation des grâces individuelles.

Par prudence, Louis Herbette préfère donc ne pas considérer les deux premières années de l'application de la libération conditionnelle comme décevantes, mais il les présente dans la lettre qu'il rédige au nom du ministre de l'Intérieur comme un essai « concluant »²⁰²³. Il n'a pas pourtant jamais été question, dans la correspondance échangée en 1886 entre les deux départements ministériels, d'une période d'expérimentation : l'application de la libération conditionnelle devait être immédiate²⁰²⁴. Quant au faible nombre de libérations conditionnelles jusque-là accordées, il n'est pas directement évoqué dans la lettre du 31 janvier 1888 : cependant, l'allusion au « temps de préparation » nécessaire à ce qu'une réforme entre dans la « réalité durable des faits » sonne comme une forme de justification à la lenteur du développement du nouveau dispositif²⁰²⁵. Ce subterfuge permet de ne pas présenter les résultats décevants des deux premières années comme un échec et de ne pas avoir à rechercher de responsabilité à celui-ci. La lenteur du développement de la libération conditionnelle apparaît comme le résultat d'une politique prudente face « aux « objections » et aux « résistances » et pour prévenir les « incidents fâcheux » qui auraient pu alimenter les critiques contre la nouvelle institution²⁰²⁶.

La solution passe par le remplacement de la grâce même individuelle par la libération conditionnelle, ce qui permet de développer le nouveau dispositif sans augmenter le nombre de détenus remis en liberté avant le terme de leur peine. Cependant, cette solution s'est heurtée à un certain nombre de difficultés spécifiques.

²⁰²³ « C'est bien une période d'essai qui s'est écoulée depuis la fin de 1885 jusqu'au commencement de 1886, et cet essai est concluant. » Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice au sujet de la mise en pratique du système de la libération du 31 janvier 1888, AN, BB¹⁸ 6440.

²⁰²⁴ La notion de mesures transitoires se trouve dans les circulaires du ministre de l'Intérieur aux préfets des 25 et 27 mai 1886 consacrées à la mise en œuvre concrète de la libération conditionnelle. Circulaire du directeur l'administration pénitentiaire aux préfets du 25 mai 1886. CP, t. X, p. 355-361

²⁰²⁵ « Nul n'ignore qu'une réforme ne peut entrer dans la réalité durable des faits qu'après un temps de préparation, lorsque les autorités et les services chargés de concourir à sa réalisation ont acquis la connaissance et l'habitude de leur rôle, lorsque les personnes associées ou intéressées à l'innovation et la masse même du public ont écarté les doutes, les hésitations, les préventions que toute innovation provoque. » Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice au sujet de la mise en pratique du système de la libération du 31 janvier 1888. AN, BB¹⁸ 6440.

²⁰²⁶ « Les objections et les résistances qui se sont présentées n'ont pas été surmontées violemment. Il a dû en être tenu compte au contraire, afin de prévenir les protestations et les incidents fâcheux. Si certaines libérations conditionnelles avaient été accompagnées de débats et de conflits pénibles, si des scandales, des délits ou des crimes étaient résulté du fait de quelques libérés, n'aurait-on pu en tirer arguments et moyens de critiques contre l'institution ? » *Ibid.*

La première de ces difficultés tient aux appréciations divergentes entre les agents de l'administration. Ces désaccords ne surviennent pas qu'entre les fonctionnaires de l'Intérieur et ceux de la Justice, mais traversent les administrations des deux ministères. Par exemple un « directeur » et « une commission de surveillance » peuvent demander une mesure de clémence « pour le bien du régime pénitentiaire » tandis qu'un préfet et un procureur s'y opposent : le premier car elle est « mauvaise au point de vue de l'opinion publique ou de l'intérêt des populations » tandis que le parquet défend « les nécessités de la répression »²⁰²⁷. Ces exemples sont choisis pour que chaque fonctionnaire soit dans son rôle : les directeurs d'établissements pénitentiaires sont soucieux de récompenser les détenus méritants, les préfets se préoccupent en priorité des questions d'ordre public et les magistrats du parquet s'inquiètent d'un affaiblissement de la répression. En opposant les autorités pénitentiaires locales, favorables à la clémence, et les préfets et les magistrats du parquet, plus réticents, Herbette fait preuve de tout le tact nécessaire en n'imputant pas aux seuls fonctionnaires du département de la Justice les défauts d'application de la loi. La solution à ce problème tient à une meilleure coordination des services au sein de chaque ministère et entre les ministères.

Une seconde difficulté tient à la réticence des détenus envers la libération conditionnelle. La « libération entière » est l'objet de leurs « désirs ardents » mais ils ne sont guère friands d'une « sortie conditionnelle » assortie de la menace d'une réintégration²⁰²⁸. La préférence des détenus pour une « liberté sans condition » avait déjà évoquée dans un rapport adressé au président de la république le 15 octobre 1890²⁰²⁹. Les détenus, dédaignant la libération conditionnelle, tentent souvent d'obtenir sur requête individuelle la mesure qu'on leur a refusée lors des grâces collectives. Le problème est que le ministère de l'Intérieur ne peut revendiquer aucun droit de regard sur l'attribution des grâces individuelles.

Le directeur de l'administration pénitentiaire ne pourra obtenir le résultat désiré que s'il consent à partager le pouvoir qu'il détient sur les libérations conditionnelles. Il formule ainsi, dans la lettre qu'il rédige au nom du ministre de l'Intérieur, sa proposition principale : constituer un comité chargé de seconder le ministre de l'Intérieur et au sein

²⁰²⁷ « La diversité des services et des autorités à consulter explique la fréquente divergence des avis et peut donner un réel embarras pour statuer. Tel directeur et telle commission de surveillance peuvent demander avec insistance, pour le bien du régime pénitentiaire, et comme juste récompense pour un détenu méritant, une libération conditionnelle, que tel préfet signalera comme mauvaise au point de vue de l'opinion publique ou de l'intérêt des populations. Il se peut qu'un parquet proteste avec énergie, au vu des nécessités de la répression, contre une mesure que les autres autorités auront déclarées équitable et peut-être nécessaire. » *Ibid.*

²⁰²⁸ « La libération entière est l'objet de désirs ardents que n'éprouvent pas les détenus pour l'état de demi-peine. S'ils ont la certitude ou l'espoir de voir approcher l'époque de leur sortie sans conditions, ils n'ont guère souci de mériter et d'obtenir leur sortie conditionnelle, avec menace d'une réintégration qui leur fera payer sur le tard la totalité de leur dette pénale. » *Ibid.*

²⁰²⁹ « Ceux qui, par leur conduite, par la compassion ou la confiance qu'ils parviennent à inspirer, ambitionnent une mesure gracieuse, sont portés à solliciter une remise ou réduction de peine plutôt que la libération conditionnelle. La liberté sans condition séduira toujours un homme qui souffre de son état de dépendance et d'humiliation, plus que ne ferait une levée d'écrou subordonnée dans son maintien par les clauses d'un permis. » Rapport au président de la République sur l'application de la loi sur la libération conditionnelle depuis 1885, 15 octobre 1890, CP, t. XIV, p. 115.

duquel « chaque affaire serait envisagée promptement, sous ses divers aspects »²⁰³⁰. Il s'agit d'une offre de coopération entre les deux départements ministériels pour trancher les questions concernant la libération conditionnelle, les grâces collectives et les grâces individuelles. Le ministre de l'Intérieur, signataire officiel de la lettre, précise la composition qu'il serait souhaitable de donner à ce comité, en prenant soin d'y adjoindre des représentants du ministère de la justice :

*Ce comité siégera sous la présidence du Conseiller d'État, Directeur de l'Administration Pénitentiaire, qui a charge de me faire les propositions de libération conditionnelle. Il comprendra : un inspecteur général des services administratifs qui pourra remplir les fonctions de vice-président ; deux ou trois membres de l'administration centrale et de préférence les chefs de bureau compétents ; un membre de l'administration des services de sûreté générale, et probablement un représentant des services pénitentiaires actifs, c'est-à-dire un Directeur de circonscription ou d'établissement à Paris ou près de Paris. Ma pensée a toujours été, en prévision de cette organisation, de vous demander l'adjonction d'un membre de votre administration, spécialement, je suppose, en ce qui concerne la Direction des affaires criminelles et des grâces.*²⁰³¹

Le fait d'examiner de manière collégiale certains dossiers de clémence n'est pas entièrement inédit : c'était l'usage au moment du rétablissement du droit de grâce, en 1802, lorsqu'un conseil privé devait assister l'Empereur pour le choix des mesures de clémence²⁰³². Une forme semblable est utilisée, au sein du ministère de la Justice, pour les grâces des condamnés à mort²⁰³³. De même, le règlement du 21 novembre 1835 prévoit, pour les propositions de grâces collectives, un comité réunissant différents membres de l'administration pénitentiaire du bagne²⁰³⁴. Cependant, c'est la première fois qu'un comité destiné à examiner une mesure de clémence en faveur de condamnés regroupe des fonctionnaires issus de départements ministériels différents.

Le rôle de ce comité serait, certes, « purement consultatif » : mais il aurait l'avantage de susciter un échange de vue entre le représentant du ministère de la Justice et les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire. Il permettrait un gain considérable de

²⁰³⁰ « Il y aurait donc avantage à examiner les affaires dans un comité qui serait constitué auprès de mon administration pour le seconder, et par les soins duquel chaque affaire serait envisagée promptement, sous ses divers aspects, de manière à échapper aux suppléments d'instructions, aux délais de décisions, qui risquent de faire perdre l'instant favorable de la libération conditionnelle. » Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice au sujet de la mise en pratique du système de la libération du 31 janvier 1888. AN, BB¹⁸ 6440.

²⁰³¹ *Ibid.*

²⁰³² Article 86 du sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X (4 août 1802).

²⁰³³ Les dossiers des grâces des condamnés à mort sont ainsi examinés non au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces, mais par le « conseil d'administration de la Chancellerie, composé des directeurs du ministère sous la présidence du plus ancien ». Lorsque qu'il délibère sur une affaire de grâce, le conseil d'administration est « habituellement désigné sous le nom de commission des grâces ». Cette « pratique ancienne existant déjà en 1840 » ne reçoit une consécration par les textes qu'avec un arrêté du garde des sceaux du 15 juin 1909. J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, Paris, Librairies techniques, 1959, p. 323.

²⁰³⁴ Règlement sur la marche à suivre pour les propositions de grâce en faveur des condamnés aux travaux forcés du 21 novembre 1835, AN, 20030558/17 (G18).

temps dans la procédure et donnerait la satisfaction à chacun d'avoir pu faire valoir ses vues²⁰³⁵. Outre le choix d'accorder ou de refuser une mesure de libération conditionnelle en faveur de tel ou tel détenu, le comité aurait un effet sur les grâces même individuelles : l'objet de la proposition du ministère de l'intérieur est d'opérer via le comité un tri entre libération conditionnelle et grâce²⁰³⁶. Ainsi, un détenu qui aura vu une mesure de libération conditionnelle écartée après examen par le comité de libération conditionnelle ne devrait pas se voir accorder par la suite une mesure de grâce individuelle, sauf cas très exceptionnel.

Le comité aura pour préoccupation première d'assurer le choix prioritaire de la libération conditionnelle par rapport à la grâce. Le rédacteur de la lettre rappelle la conception courante selon laquelle l'acte de grâce est « sinon anormal du moins extraordinaire »²⁰³⁷ et qu'il convient donc de le limiter la grâce à des cas précis :

*La grâce semblerait à réserver d'ordinaire : 1. Aux individus auxquels la libération conditionnelle n'est pas légalement applicable. 2. A ceux pour lesquels la grâce semble préférable à la libération conditionnelle, à raison des circonstances justifiant un acte de clémence spéciale, de réparation particulière ou d'absolue confiance.*²⁰³⁸

La seconde hypothèse reprend une idée très classique en matière de grâce, celle de l'usage extraordinaire d'un droit lui-même extraordinaire, ce que les adjectifs « spéciale », « particulière » ou « absolue » qualifient parfaitement. La première hypothèse s'explique par le fait que l'objectif est d'assurer la prééminence de la libération conditionnelle : la grâce attribuée à un individu qui n'est de toute façon pas accessible à la libération conditionnelle n'entrave pas le développement de celle-ci.

La proposition formulée lettre du 31 janvier 1888, une offre de coopération concrète entre les deux départements, exige une réponse du ministère de la Justice.

²⁰³⁵ « Le comité aurait un caractère purement consultatif. Mais on peut dire qu'un court échange d'explications entre gens du métier délibérant ensemble permettrait de terminer rapidement nombre d'affaires que le recours aux correspondances, les envois et renvois de notes, pièces et dossiers, prolongent si souvent. Enfin, lorsque certains avis ne seront pas suivis, l'examen qui aura été fait de l'ensemble de chaque affaire avant présentation des propositions au Ministre donnera satisfaction à toutes susceptibilités comme à toutes préoccupations. » Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice au sujet de la mise en pratique du système de la libération du 31 janvier 1888. AN, BB¹⁸ 6440.

²⁰³⁶ « Il importe donc, de toute façon, qu'un départ soit fait entre les individus qui peuvent être destinés à la libération conditionnelle et ceux auxquels une grâce sera réservée. » *Ibid.*

²⁰³⁷ « On ne peut se dissimuler, en effet, que l'acte souverain qui supprime tout ou partie d'une peine, qui annihile et biffe une portion de la sentence, est sinon anormal du moins exceptionnel, à moins que l'on y voie un procédé pour réformer après coup les décisions même de la justice. » *Ibid.*

²⁰³⁸ Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice au sujet de la mise en pratique du système de la libération du 31 janvier 1888. AN, BB¹⁸ 6440.

2. Les hésitations du ministère de la Justice

Dans sa lettre du 31 janvier 1888, Herbetton suggère une forme de partage de pouvoir entre les deux départements ministériels. Par sa participation au comité de la libération conditionnelle consultatif, où il sera toutefois minoritaire, un représentant du ministère de la Justice aura un droit de regard sur les libérations conditionnelles. Quelle réponse la direction des affaires criminelles et des grâces devrait-elle apporter à cette proposition ? Faut-il, en retour, accorder à la direction de l'administration pénitentiaire un droit de regard sur toutes les grâces accordées à des détenus, qu'elles soient collectives ou individuelles ?

Il n'est pas simple de répondre à ces questions, et c'est la raison pour laquelle, sans aucun doute, on peut trouver dans les archives la trace des hésitations du ministère de la Justice. Les archives comprennent deux brouillons de lettres rédigées et raturées, mais non datées, et qui sont conservées dans une chemise sur laquelle il est écrit « projets non approuvés par M. le garde des Sceaux ». Aucune mention n'est faite des raisons de ce refus²⁰³⁹.

Sur ces deux brouillons, le premier, qui fait mention de la lettre du 17 mai 1886, est sans doute le plus ancien : nous le désignerons comme la « lettre 1 ». Le second, la « lettre 2 », est manifestement rédigé en réponse à la lettre du ministre de l'Intérieur du 31 janvier 1888, dont il cite des extraits. L'existence de ces brouillons à la fois renseigne et interroge. Elle nous permet de prendre connaissance de différentes hypothèses envisagées par la direction des affaires criminelles et des grâces, et finalement non retenues, pour répondre aux sollicitations du département de l'Intérieur, mais il s'agit également de comprendre, en l'absence de mention explicite, les raisons qui ont pu conduire à rejeter ces projets.

Dans un long paragraphe raturé du premier des deux brouillons est envisagée une option radicale : l'abandon pur et simple des grâces collectives du 14 Juillet. Selon ce passage raturé, dans la mesure où les détenus accessibles à la libération conditionnelle sont sensiblement les mêmes que ceux qui peuvent se voir compris dans les grâces collectives, à savoir ceux qui ont exécuté au moins la moitié de la peine, il semblerait logique, si on veut favoriser la libération conditionnelle, de ne leur accorder que ce type de mesure²⁰⁴⁰.

²⁰³⁹ Le rejet d'une lettre par le ministre suivie de la conservation du brouillon de la lettre peut signifier que c'est le directeur qui s'oppose à la teneur de la lettre rejetée. C'était le cas en 1816, lorsque Legerend avait obtenu du nouveau ministre, Dambray, qu'il rejette les décisions de son prédécesseur pour les grâces du mariage du duc de Berry. Voir *supra*, chapitre 1.

²⁰⁴⁰ « Par suite de l'extension que votre administration compte donner à la libération conditionnelle, j'ai été amené à me demander s'il convenait de continuer, comme par le passé, à provoquer des grâces collectives à l'occasion de la fête nationale du 14 Juillet. En effet les condamnés que votre département a l'habitude de signaler à ma Chancellerie dans cette circonstance comme méritants, par leur bonne conduite en prison, par leur repentir et par leur amendement, d'être l'objet de décisions gracieuses ont presque toujours subi la moitié de la peine qu'ils ont encourue ; les exceptions à cette règle sont tellement rares qu'on peut ne pas en tenir compte. Or, par le fait qu'ils sont arrivés à la moitié de la durée de leur détention, et s'ils ne sont d'ailleurs pas récidivistes, ces condamnés se trouvent précisément dans les conditions fixées par la loi pour être mis conditionnellement en liberté ; pourquoi,

La grâce subsisterait seulement pour des cas qui se présenteraient « très rarement »²⁰⁴¹. Ces cas devenant très peu nombreux, il n'y aurait guère de sens à les annoncer annuellement lors d'une occasion solennelle²⁰⁴².

La suggestion de supprimer les grâces collectives va beaucoup plus loin que ce que le ministre de l'Intérieur a demandé dans sa correspondance et rejoint ce qui était, au fond, le vœu du sénateur Bérenger au moment de la discussion parlementaire²⁰⁴³. Le fait qu'un fonctionnaire de la direction des affaires criminelles et des grâces ait pu envisager que les grâces annuelles accordées depuis 1818 soient abandonnées est révélateur des questionnements et des doutes qui se sont emparés des agents du ministère de la Justice à cette époque. Le fait que le paragraphe soit raturé montre cependant que le directeur n'a pas approuvé cette proposition, à vrai dire inapplicable.

Après le paragraphe raturé vient le contenu des lettres proposées puis rejetées par le ministre de la Justice. Les deux lettres ont à peu près le même contenu. Elles expriment d'abord une approbation générale de la priorité à donner à la libération conditionnelle sur la grâce²⁰⁴⁴. Elles donnent ensuite quelques pistes sur les dispositions concernant les grâces collectives qu'il convient de suivre pour assurer cette priorité²⁰⁴⁵.

Ces éléments ne font que reprendre les principes que le ministère de la Justice a déjà accepté dans sa lettre du 29 mai 1886 : la priorité à accorder à la libération conditionnelle et le réexamen des notices de propositions de grâces collectives dans l'optique d'une possible libération conditionnelle. Il existe cependant dans les deux projets de lettre une autre proposition, qui ne tient pas à la grâce collective, mais aux demandes individuelles, exprimée dans des termes assez proches, et qui va plus loin que ce qui a été accepté en mai 1886. Cette proposition revient en effet à donner au ministère de l'Intérieur un véritable droit de regard sur les demandes individuelles. Elle est exprimée ainsi dans la première lettre :

Lorsqu'un recours en grâce serait adressé à M. le président de la République ou à ma Chancellerie par un condamné qui se trouverait dans les conditions fixées par la loi du 14 août 1885, je vous communiquerai le recours pour que vous puissiez l'examiner au point

dès lors, puisqu'ils se sont fait remarquer par leur amendement, ne pas les mettre conditionnellement en liberté, plutôt que de recourir à la voie gracieuse ? » Paragraphe raturé en marge, brouillon non daté d'une lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur (lettre 1), dossier « Correspondance avec le garde des Sceaux », AN, BB¹⁸ 6440.

²⁰⁴¹ « Je n'ignore pas qu'il se présentera des cas dans lesquels la grâce pourra mieux convenir que la libération conditionnelle, mais ces cas semblent devoir se présenter rarement. Il serait peut-être préférable que votre administration me les signale au fur et à mesure qu'ils se présenteront sans attendre une époque fixe. » *Ibid.*

²⁰⁴² « L'effet que l'on veut obtenir en accordant chaque année une certaine quantité de grâces à l'occasion de la fête nationale deviendrait d'ailleurs illusoire s'il ne devait y avoir qu'un nombre très restreint de condamnés pour en bénéficier. » *Ibid.*

²⁰⁴³ « Ne peut-on ajouter que, se substituant insensiblement par la nature même des choses à la grâce, la libération anticipée pourrait arriver à corriger l'abus devenu si grave depuis quelques années des faveurs individuelles accordées à l'importunité des sollicitations plus qu'à la bonne conduite ». Proposition de loi présentée au Sénat sur les moyens préventifs de combattre la récidive, par M. Bérenger, sénateur (Séance du 27 décembre 1882), I.C., p. 18.

²⁰⁴⁴ Brouillon non daté d'une lettre du ministre de la justice au ministre de l'Intérieur, lettres 1 et 2, dossier « Correspondance avec le garde des Sceaux », AN, BB¹⁸ 6440.

²⁰⁴⁵ *Ibid.*

de vue de la libération conditionnelle. Si, à la suite de cet examen, vous estimez que le condamné peut être mis conditionnellement en liberté, vous m'en donneriez avis, et l'affaire pourrait être considérée comme terminée en ce qui concerne mon département, car les cas où une décision gracieuse interviendra en faveur d'un individu déjà mis en liberté sous condition, me semblent devoir se présenter très rarement. Si, au contraire, la disposition ne vous semblait pas susceptible d'être accueillie au point de vue de la libération conditionnelle, vous me le feriez également savoir, mais j'aurais alors à examiner quelle suite elle pourrait comporter quant à l'exercice du droit de grâce.²⁰⁴⁶

Cette manière de procéder a, certes, l'immense avantage de permettre d'examiner chaque dossier sous le double aspect de la grâce et de la libération conditionnelle, et d'éviter que les détenus qui, n'ayant pas obtenu une grâce collective, forment une requête individuelle de préférence à une libération conditionnelle. Il a cependant également pour effet de donner au ministère de l'Intérieur une forme de droit de regard sur la grâce. Or, le droit de grâce est constitutionnellement un droit personnel du chef de l'État. Certes, la pratique donne à l'administration un pouvoir, puisque c'est elle qui, en conseillant le ministre et le chef de l'État, s'avère la véritable décisionnaire dans la très grande majorité des cas. Cependant, il faut remarquer qu'il s'agit de l'administration du ministère de la Justice : or, le ministre de la Justice peut se prévaloir d'une tradition qui lui donne un rôle de conseil auprès du souverain. Il n'en va pas de même pour le ministre de l'Intérieur. Soumettre une requête individuelle en grâce adressée au chef de l'État à son examen préalable est donc potentiellement discutable, voire contestable du point de vue constitutionnel.

Cette proposition est la seule qui ne se retrouve pas dans la version ultime des dispositions approuvées par le ministre de la Justice, et est donc, selon toute vraisemblance, la raison du rejet des lettres envisagées. Solliciter un avis du ministère de l'Intérieur sur des demandes individuelles en grâce a vraisemblablement été considéré, au final, comme une forme d'empiètement sur les prérogatives du ministère de la Justice.

Mais si tel est bien le cas, quels sont les mécanismes qui ont abouti au rejet des dispositions un temps envisagées au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces ? Le fait qu'un projet de lettre d'une direction soit rejeté par le ministre est le signe que le processus administratif ne s'est pas déroulé normalement. Le travail quotidien dans un ministère suppose un échange constant entre les directeurs et le ministre, le secrétaire général ou les membres du cabinet. Il semble peu probable qu'un directeur puisse faire rédiger par ses services une lettre sur un sujet important sans que celui-ci n'ait été, au préalable, approuvé dans ses grandes lignes par le ministre. En cas de désaccord sur un

²⁰⁴⁶ *Ibid* (lettre 1). La lettre 2 fait à peu près la même proposition : « Je vous proposerai la pratique suivante ; lorsqu'un recours en grâce se trouvera formé par un condamné qui se trouverait dans les conditions prévues par la loi du 14 août 1885, je vous le communiquerai pour que vous examiniez si les dispositions de cette loi peuvent être appliquées au recourant. » *Idid*. (Lettre 2).

sujet particulier, les directeurs ne peuvent pas s'opposer frontalement aux instructions qui leur sont données par leur ministre, et ils ne peuvent essayer d'agir que par la persuasion.

Si une lettre n'est pas approuvée par un ministre, ce n'est donc pas que le directeur a essayé d'imposer une politique dont son autorité de tutelle ne veut pas. L'hypothèse la plus vraisemblable est plutôt, comme en 1816, inverse : une lettre est rejetée parce que le directeur obtient d'un ministre nouvellement nommé que soit désavouée la lettre préparée par ses services à la demande du ministre précédent. Cette hypothèse s'appuie sur les dates des changements du titulaire du poste de ministre observés peu de temps avant le rejet des lettres comme c'était déjà le cas en 1816. Les deux ministres en poste le 31 janvier 1888 au moment où la lettre qui propose la création du comité de la libération conditionnelle est envoyée par la direction de l'administration pénitentiaire, Armand Fallière et Ferdinand Sarrien, sont remerciés le 3 avril 1888 avec la chute du ministère Tiriard²⁰⁴⁷. Les nouveaux titulaires sont Charles Floquet à l'Intérieur, également président du conseil, et Jean-Baptiste Ferrouillat à la Justice.

Si notre hypothèse est juste, Louis Herbette, directeur de l'administration pénitentiaire, a pu convaincre son ministre de tutelle jusqu'en décembre 1887, Armand Fallières, de l'importance d'obtenir le concours de la direction des affaires criminelles et des grâces pour permettre le développement de la libération conditionnelle. Il est certain que la mise en application des dispositions de la loi du 14 août 1885, loi de compromis sur un sujet politiquement délicat, fait partie des questions suffisamment importantes pour retenir l'attention d'un ministre. Herbette espère prendre appui sur la nomination de Fallières comme garde des Sceaux le 12 décembre 1887, pour relancer la demande de coopération avec le département de la Justice. Nommé ministre de la justice, Fallières aurait donc pu ordonner expressément à Jacquin de préparer une réponse qui donne entière satisfaction à Herbette.

Jacquin s'exécute le plus lentement possible : alors que la lettre du ministère de l'Intérieur du 31 janvier 1888 demande à ce qu'un membre du département de la Justice soit rapidement nommé au nouveau conseil de la libération conditionnelle, l'absence de réponse de la part de la direction des affaires criminelles et des grâces oblige le ministère de l'Intérieur à envoyer un télégramme le 16 février 1888²⁰⁴⁸. Le ministère de la Justice

²⁰⁴⁷ Il est inutile de s'attarder sur les raisons politiques de la chute du ministère Tiriard et la formation du ministère « réformateur » de Charles Floquet, liées au développement de la crise boulangiste. Il s'agit seulement de rappeler que la valse des ministères offre aux directeurs une opportunité de faire infléchir par un nouveau ministre les instructions laissées par son prédécesseur. Pour de plus amples développements sur le contexte politique de l'année 1888, on se reportera au troisième chapitre de l'ouvrage d'Odile Rudelle, « La république à nouveau en chantier, 1888-1889 ». O. RUDELLE, *La république absolue. 1870-1889*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 1982, p. 195-232.

²⁰⁴⁸ « Intérieur prisons à garde des Sceaux Paris. Ayant arrêté constitution du comité consultatif qui doit fonctionner au ministère de l'Intérieur pour l'examen des propositions de libérations conditionnelles, je vous serai très obligé de m'indiquer d'urgence et par télégramme si possible le fonctionnaire de votre département que j'aurais à nommer pour faire partie du comité. Assuré de répondre à vos intentions, je me réfère sur ce sujet à ma lettre générale du 31 janvier qui concerne la libération conditionnelle et aux explications échangées avec votre administration. » Télégramme du Ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 16 février 1888, AN, BB¹⁸ 6440.

répond deux jours après en nommant le sous-chef du bureau des grâces au conseil, mais se garde bien de toute indication de fond par rapport à la lettre du 31 janvier²⁰⁴⁹.

La lettre en réponse à celle du 31 janvier 1888 n'est finalement expédiée que le 10 avril 1888, soit une semaine après le départ de Fallières et la nomination de Ferouillat à la fonction de garde des Sceaux. Elle est beaucoup plus courte que les projets de lettres non approuvées, mais il y est joint un projet de circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux²⁰⁵⁰. Le projet de circulaire, qui préfigure celle qui sera finalement envoyée le 28 juin 1888, reprend toutes les dispositions qui ont été envisagées dans les projets des deux lettres à l'exception notable de celle qui consiste à adresser au ministère de l'Intérieur les requêtes individuelles en grâce des détenus susceptibles de bénéficier d'une libération conditionnelle. Selon notre hypothèse, c'est cette disposition litigieuse que le directeur Edmond Jacquin a réussi à bloquer in extremis en obtenant du ministre nommé le 3 avril, Jean-Baptiste Ferouillat, un rejet de la lettre précédemment rédigée.

L'existence d'un brouillon plus ancien que celui qui répond directement à la lettre du ministre de l'Intérieur du 31 janvier 1888, et qui semble avoir été rédigé suite à la lettre du 17 mai 1886, montre que le directeur des affaires criminelles et des grâces bloque la réponse à apporter au ministère de l'Intérieur depuis longtemps. En l'absence d'éléments dans les archives, il est difficile de risquer une hypothèse sur la manière dont le directeur a réussi à faire rejeter le premier brouillon : les deux lettres ont-elles été désapprouvées en même temps, ou l'une après l'autre ?

Si les archives ne permettent d'apporter toutes les réponses, certaines conclusions, cependant, peuvent en être tirées. Les propositions de coordination avancées par l'administration pénitentiaire ont été acceptées par le département de la Justice, qui a en particulier admis le principe de la primauté de la libération conditionnelle sur la grâce. Les modalités précises de la mise en œuvre de cette primauté ont cependant fait l'objet d'hésitations importantes. Ces hésitations ont été particulièrement longues puisque la lettre de réponse sur le fond promise dès le 29 mai 1886 n'est intervenue que le 10 avril 1888. Quelle que soit la manière dont les arbitrages ont été rendus, les dispositions les plus radicales, comme la suppression de la grâce collective ou l'octroi d'un droit de regard de l'administration pénitentiaire sur les requêtes individuelles, ont finalement été écartées.

²⁰⁴⁹ « M. le ministre et cher collègue, par votre lettre en date du 31 janvier dernier vous avez bien voulu m'informer de votre intention de constituer au ministère de l'Intérieur un comité consultatif pour l'examen des demandes et propositions de libération conditionnelle ; vous me demandez en même temps de vous indiquer un fonctionnaire de mon département pour représenter le ministère de la justice dans ce comité. Je m'empresse de vous faire connaître que mon choix s'est porté sur M. Gaston Bozérieux, sous-chef du bureau des grâces. M. Bozérieux se tient à la disposition de votre administration pour répondre à toute convocation qui lui serait adressée. » Brouillon d'un télégramme à envoyer au ministre de l'Intérieur, 18 février 1888, AN, BB¹⁸ 6440.

²⁰⁵⁰ « Pénétré comme vous des avantages que l'on doit retirer de l'institution nouvelle, j'envisage d'adresser aux Procureurs Généraux une circulaire que je vous communique en projet et qui constate l'entente de nos deux départements sur l'esprit qui doit présider à l'application de la loi. Ainsi que vous pouvez le voir par la lecture de cette circulaire, je donne complètement mon adhésion aux diverses propositions faites par votre administration, notamment dans la lettre du 18 février 1888. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 10 avril 1888 (brouillon), AN, BB¹⁸ 6440. On notera que cette lettre semble confondre les dates entre la lettre du ministère de l'Intérieur, qui est du 31 janvier 1888, et les dates des télégrammes échangés entre le 16 et le 18 février 1888. La lettre du 10 avril a peut-être été rédigée à la hâte, d'où cette erreur de date.

Comme le révèle le détail des circulaires de juin et juillet 1888, les concessions de la direction des affaires criminelles et des grâces pour favoriser la libération conditionnelle n'en demeurent pas moins importantes : la direction des affaires criminelles et des grâces a réussi à opposer une certaine résistance aux demandes de la direction de l'administration pénitentiaire, mais a tout de même dû céder sur l'essentiel.

B. Les circulaires de juin et juillet 1888

Après la nomination, en février 1888, de Gaston Bozérieux, sous-chef du bureau des grâces, le comité consultatif de la libération conditionnelle commence à se réunir au ministère de l'Intérieur. C'est cependant avec la publication des circulaires de juin et juillet 1888, promises par la lettre du 10 avril adressée au ministère de l'Intérieur, que le ministère de la Justice apporte son plein et entier concours au fonctionnement de la libération conditionnelle.

La circulaire du 28 juin 1888 est en effet la première grande circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux concernant la libération conditionnelle, alors que les circulaires sur ce sujet du ministre de l'Intérieur aux préfets sur le même sujet se sont succédées depuis 1885. Elle est l'aboutissement du long processus d'échanges entre les deux départements ministériels et d'hésitations de la part de la Chancellerie : elle montre que le ministère de la Justice s'est largement rendu aux arguments du ministère de l'Intérieur et a accepté de consacrer pleinement la priorité accordée à la libération conditionnelle (1). Cependant, la circulaire du 14 juin 1888 s'avère insuffisante et une seconde doit venir la compléter le 20 juillet, en envisageant déjà certaines entorses au principe consacré au mois de juin (2)

1. la circulaire du 28 juin 1888 : priorité à la libération conditionnelle

Consacrée à la libération conditionnelle, la circulaire du 28 juin 1888 fixe d'abord des principes qui doivent en gouverner l'application avant de détailler un certain nombre de dispositions concernant la grâce. Elle reprend à son compte les principaux arguments développés par l'administration pénitentiaire dans sa lettre du 31 janvier de la même année.

Tout d'abord, comme dans la lettre du ministère de l'Intérieur, les deux premières années de l'application de la libération conditionnelle sont présentées comme une période d'essai concluante²⁰⁵¹. L'objet de la circulaire est d'obtenir le concours des magistrats pour

²⁰⁵¹ « Cette institution de la libération conditionnelle, déjà éprouvée depuis longtemps en d'autres pays, était nouvelle dans notre législation. Elle a dû n'être appliquée au début qu'avec une grande prudence pour la faire entrer dans nos cœurs et ne pas compromettre, par une trop grande précipitation, le sort de la loi elle-même. L'épreuve des deux premières années a été concluante. » Circulaire du garde des Sceaux aux procureurs généraux du 28 juin 1888, *Bulletin officiel du ministère de la Justice*, 1888, p. 102.

donner un nouvel élan à la loi sur la libération conditionnelle, en soulignant la volonté politique d'accorder plus largement les libérations conditionnelles²⁰⁵². Conformément à l'interprétation du ministère de l'Intérieur et du sénateur Béranger, la libération conditionnelle est qualifiée de modalité d'exécution de la peine : cette argumentation semble avoir pour objet de rassurer les magistrats en assurant que « la mesure de la libération conditionnelle ne porte aucune atteinte à la décision judiciaire qui a été rendue par le tribunal répressif », d'autant que les possibilités de réincarcération, et donc d'exécution intégrale de la peine, existent si le « le condamné conditionnellement libéré vient à manquer aux engagements contractés par lui »²⁰⁵³. La magistrature n'a donc rien à redouter de la nouvelle loi qui va permettre, en outre, de rendre à la grâce son caractère originel²⁰⁵⁴.

Les thèses développées durant les débats parlementaires sur la loi Béranger à propos de la grâce sont admises par le ministère de la Justice. La grâce à usage pénitentiaire, c'est-à-dire celle utilisée pour « encourager » les détenus « dans leur retour au bien » n'aurait été utilisée qu'à défaut de « tout autre moyen de moralisation ». La grâce n'aurait cependant pas été instituée dans ce but, et devrait revenir à sa fonction première : corriger « des erreurs juridiquement irréparables »²⁰⁵⁵.

Il reste à traduire en instructions claires la mise en application de ces principes, et plus précisément de savoir comment traiter les recours en grâce individuels, dont on a vu qu'ils avaient pu, par leur multiplication compromettre la politique de réduction du nombre des grâces collectives accordées en 1886 et 1887. Les instructions adressées aux magistrats du parquet sont exposées avec précision dans la circulaire en ces termes :

Il conviendra donc désormais, chaque fois que je vous communiquerai un recours en grâce d'un détenu auquel la libération conditionnelle sera légalement applicable, de me formuler, pour être transmis à mon collègue de l'Intérieur, votre avis sur la possibilité d'admettre au bénéfice de la loi du 14 août 1885 le recourant, en même temps que vous vous expliquerez

²⁰⁵² « Dans ces conditions, le Gouvernement a pensé que le moment était venu d'assurer une application plus générale de la loi, pour en tirer tous les résultats et tous les avantages en vue desquels elle a été faite. Mon collègue de l'Intérieur fait appel à mon concours et à celui des magistrats de l'ordre judiciaire. Ni l'un ni l'autre ne sauraient lui faire défaut. » *Ibid.*

²⁰⁵³ « La mesure de la libération conditionnelle ne porte aucune atteinte à la décision judiciaire qui a été rendue par le tribunal répressif examinant les faits pour lesquels le délinquant comparu devant lui. Tenant compte d'éléments d'appréciation postérieurs au jugement, elle permet seulement de suspendre, après un temps d'épreuve, les rigueurs du châtimement à l'égard du condamné repentant. Mais la peine subsiste jusqu'à son échéance légale. Ses effets ne sont que prorogés. Si le condamné conditionnellement libéré vient à manquer aux engagements contractés par lui, s'il retombe dans des fautes nouvelles avant l'expiration du délai fixé par le jugement pour sa libération définitive, il sera réintégré dans la prison pour toute la durée de la peine qui restait à subir au moment de la levée de l'écrou. » *Ibid.*

²⁰⁵⁴ « La magistrature ne peut que se montrer très favorable à la large pratique de [la libération conditionnelle] qui ne préjudicie en rien à l'action de la justice, et qui permettra en outre de restituer au droit de grâce son véritable caractère, tout au moins en ce qui concerne son application aux peines supérieures à trois mois d'emprisonnement. » *Ibid.*

²⁰⁵⁵ « En l'absence de tout autre moyen de moralisation, on a dû souvent recourir au pouvoir gracieux conféré par la Constitution au Chef de l'État pour tenir compte à des détenus de leur bonne volonté, de leur application au travail, pour les encourager dans le retour au bien. Mais la grâce qui supprime tout ou partie de la peine, qui efface les effets d'une décision judiciaire, n'a pas été instituée dans ce but. Pouvoir de miséricorde et quelquefois de réparation pour des erreurs juridiquement irréparables, réformant après coup les décisions de la justice, le droit de grâce ne veut être exercé qu'exceptionnellement pour ne pas perdre son prestige de décision souveraine. » *Ibid.*

*sur l'objet même de son recours tendant à la grâce. Dans votre rapport, vous vous inspirerez de cette idée que des considérations toutes particulières et exceptionnelles pourront seules justifier l'application de cette dernière faveur, et qu'au contraire la liberté provisoire doit être concédée dans la plus large mesure possible.*²⁰⁵⁶

On mesure ici la différence avec la mesure envisagée dans les projets de lettres non approuvées, qui prévoyait de communiquer au ministre de l'Intérieur toutes les demandes individuelles en grâce de détenus se trouvant dans les conditions légales pour prétendre à une libération conditionnelle. La circulaire du 14 juin 1888 dispose que cet examen soit fait, au préalable, par les services des procureurs généraux : seules certains de ces dossiers de demandes en grâce – ceux pour lesquelles les magistrats auront préconisé une mesure de libération conditionnelle – seront communiqués à l'administration pénitentiaire.

Il apparaît rapidement, cependant, que ces dispositions sont insuffisantes et doivent être complétées. C'est l'objet de la seconde circulaire du 20 juillet 1888.

2. La circulaire du 20 juillet 1888 : les premières exceptions à la priorité à la libération conditionnelle

Le fait qu'une seconde circulaire soit nécessaire moins d'un mois après la circulaire du 28 juin est révélateur. La première circulaire était avant tout une réponse aux sollicitations du ministère de l'Intérieur, et un brouillon de cette circulaire avait été joint à la lettre du 10 avril 1888. Tous les cas de figure qui pouvaient se présenter n'avaient cependant pas été anticipés. Comme le révèle une note de la direction des affaires criminelles et des grâces, c'est au cours de débats au sein du comité de la libération conditionnelle que les manques de la circulaire du 28 juin apparaissent.

La première insuffisance est liée au décompte du délai d'épreuve. Une des conditions légales de la libération conditionnelle est d'avoir exécuté la moitié de sa peine : comment combiner cette condition avec les commutations et réductions de peine qui peuvent réduire proportionnellement la durée du temps d'épreuve ? Faut-il considérer que les dispositions de l'article 2 de la loi du 14 août 1885 s'appliquent sur le quantum de la peine tel qu'il était fixé au moment du début de son exécution, ou faut-il faire repartir le décompte du temps d'épreuve à partir du début de la peine commuée ou réduite ?

Une note interne signée de M. Bozérieux, sous-chef du bureau des grâces et délégué au ministère de la Justice au sein du comité de la libération conditionnelle montre une opposition, sur ce sujet, entre le directeur de l'administration pénitentiaire et le représentant de la direction des affaires criminelles et des grâces. Louis Herbette propose

²⁰⁵⁶ *Ibid.*

en effet, pour compter le temps d'épreuve²⁰⁵⁷, de prendre le début de la peine commuée, comme s'il s'agissait d'une peine entièrement nouvelle, tandis que Bozérioux propose de prendre la date d'incarcération initiale comme point de départ du délai²⁰⁵⁸. La différence entre ces deux méthodes de calcul est considérable, car la commutation d'une peine perpétuelle ne peut pas intervenir avant que dix années au moins se soient écoulées²⁰⁵⁹, et il est fréquent que la peine commuée soit égale à une vingtaine d'années de détention. Dans le système voulu par Herbette, un détenu qui verrait sa peine perpétuelle commuée, au terme du délai de dix ans, en peine à temps de vingt ans ne pourrait être admis à la libération conditionnelle qu'au bout de dix années supplémentaires, alors que selon le calcul de Bozérioux ce serait au bout de cinq ans²⁰⁶⁰.

C'est désormais l'administration pénitentiaire qui défend des positions moins favorables à la clémence²⁰⁶¹. Cependant la question, demandant une interprétation de la loi, est du ressort du ministère de la Justice : comme l'indique la suite de la note, c'est le directeur des affaires criminelles et des grâces qui a le dernier mot²⁰⁶². La circulaire du 20 juillet 1888 fixe la règle à destination des procureurs généraux : le calcul se fait en prenant comme point de départ la date d'incarcération initiale et comme date de fin du délai celle de la libération quelle que soit la cause de la réduction éventuelle de la peine²⁰⁶³. Cette méthode de calcul est plus favorable aux condamnés : elle semble aussi révélatrice de la manière dont la crainte d'affaiblir la répression par une clémence excessive, qui semblait

²⁰⁵⁷ Dans le cas de la libération conditionnelle, le temps d'épreuve est égal à la moitié de la peine dans le cas général, mais il est porté aux deux tiers pour les récidivistes. Article 2 de la loi du 14 août 1885.

²⁰⁵⁸ « Suivant la thèse développée par M. Herbette au sein du comité, la commutation ayant pour conséquence une novation de la peine, il aurait fallu prendre, suivant les cas, la moitié ou les deux tiers de cette seconde peine (abstraction faite de la peine déjà subie), pour savoir si un individu était conditionnellement libérable. J'avais cru devoir, en mon nom personnel, combattre ce système en faisant valoir qu'on ne pouvait ne pas tenir compte aux condamnés du temps d'expiation qu'ils avaient subi avant la décision de commutation, et qu'il paraissait plus logique de prendre pour point de départ la date du commencement de l'exécution de la peine, puis de voir la date de libération fixée par le registre d'écrou (que cette date résultât du jugement, d'une réduction ou d'une commutation) et d'en prendre, suivant les cas, la moitié ou les deux tiers. » Note interne du 29 juin signée du sous-chef du bureau des grâces, AN, BB¹⁸ 6440.

²⁰⁵⁹ Cette règle, qui remonte à 1828, n'a jamais été changée. Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 9 août 1928, AN, 20030558/17.

²⁰⁶⁰ Si l'on prend comme date de départ le début de la peine commuée, il faut avoir effectué la moitié, soit dix ans, de cette peine de vingt ans. Si le point de départ est le moment de l'incarcération initiale, il faut, pour calculer le délai, ajouter les dix années de détention avant la commutation aux vingt années de la nouvelle peine, soit 30 ans, et diviser ce nombre par deux, soit quinze ans. Comme le délai commence à la date d'incarcération, soit dix ans avant la date de la commutation, il reste donc un délai de cinq ans au détenu dont la peine vient d'être commuée avant d'être éligible à la libération conditionnelle.

²⁰⁶¹ Les instructions de 1828 étaient que le délai d'épreuve pour « les condamnés à perpétuité qui auront déjà obtenu une commutation » soit égal à « la moitié au moins de la peine substituée » avant de pouvoir être proposés pour une nouvelle grâce, soit précisément la règle que Louis Herbette voudrait voir appliquée dans le cas de la libération conditionnelle.

²⁰⁶² « C'est à la suite de cette discussion que j'ai demandé que l'on voulut bien consulter officiellement la Chancellerie et que M. le Directeur a adopté le système dont il s'agit. Il y aurait peut-être lieu de faire connaître aux parquets quelle est à cet égard, la jurisprudence de la Chancellerie pour qu'ils sachent au juste quand un condamné peut être proposé pour la libération conditionnelle. » Note interne du 29 juin signée du sous-chef du bureau des grâces, AN, BB¹⁸ 6440.

²⁰⁶³ « On s'est tout d'abord demandé à quelle époque un condamné pouvait être mis conditionnellement en liberté, lorsque sa peine avait été réduite ou commuée par voie de grâce. Convenait-il, dans le premier cas, de tenir compte de la réduction de peine pour la détermination de la date de la libération conditionnelle, et, dans la seconde hypothèse, y avait-il lieu de calculer la moitié ou les deux tiers de la peine en prenant pour point de départ la date du décret de commutation ? Il a semblé que, d'une façon générale, et pour tous les cas, le calcul devait se faire en prenant pour base le jour à partir duquel la condamnation est devenue définitive, en déterminant la date de la libération, quelle qu'en soit la cause (réduction, commutation ou application de la loi du 5 juin 1875 sur l'emprisonnement cellulaire), et en se référant ensuite aux dispositions de l'article 2 de la loi du 14 août 1885. » Circulaire de la Chancellerie aux procureurs généraux du 20 juillet 1888 sur la libération conditionnelle et l'application de la loi du 14 août 1885, *Bulletin officiel du ministère de la Justice*, 1888, p. 181.

depuis le 6 février 1818 être l'apanage de la direction des affaires criminelles et des grâces, a saisi la direction de l'administration pénitentiaire depuis la loi du 14 août 1885 qui l'a investie de responsabilités similaires.

Un second manque est apparu également dans la circulaire du 28 juin : c'est celui des cas où, par exception, il semble préférable de renoncer à la priorité à accorder à la libération conditionnelle. Dans sa note, le sous-directeur du bureau des grâces, Bozérieux, souligne l'importance qu'il y a à donner des instructions provisoires sur ce sujet afin d'éviter « des lourdeurs et bien des hésitations dans l'application de la loi » en attendant que le règlement d'administration publique prévu par la loi ne fixe des règles définitives²⁰⁶⁴.

Bozérieux envisage trois exceptions. Tout d'abord, « lorsqu'à sa libération un condamné doit être assujéti au service militaire »²⁰⁶⁵ : le soldat appelé, en effet, sera soumis à la discipline militaire et cela peut paraître suffisant pour ne pas avoir à le renvoyer en détention. La deuxième exception concerne les étrangers expulsés après leur libération : il ne sert à rien de leur appliquer la libération conditionnelle puisque, une fois de retour dans leur pays d'origine, ils seront hors d'atteinte des autorités françaises et ne pourront être réincarcérés en France. Enfin, la troisième exception concerne le condamné, qui, alors qu'il est sous écrou, est recommandé pour la contrainte par corps²⁰⁶⁶ : en effet, comme il ne sera pas libéré suite à la mesure de clémence²⁰⁶⁷ mais maintenu en détention pour l'inciter à payer les condamnations pécuniaires prononcées contre lui²⁰⁶⁸, la menace d'une réincarcération restera sans effet sur lui. La circulaire du 20 juillet 1888 reprend les trois exceptions listées par le sous-chef du bureau des grâces²⁰⁶⁹. Ces exceptions vont plus loin que celles qui ont été évoquées jusque-là dans la correspondance entre le ministère de l'Intérieur et celui de la Justice. Il ne s'agit plus uniquement d'envisager le cas de l'acte de courage ou de dévouement qu'il convient de récompenser avec un éclat particulier, mais bien une exception générale au principe de la priorité à la libération conditionnelle pour des catégories entières de détenus.

Malgré ces quelques entorses, on peut dire que les circulaires de juin et juillet 1888 ont abouti au résultat désiré par le ministère de l'Intérieur : le principe de la priorité à

²⁰⁶⁴ « [Ces exceptions pourraient être appliquées] jusqu'à ce que le règlement d'administration publique qui doit régler ces questions ait été publié. Les parquets sauront ainsi ce qu'ils ont à faire ; on éviterait bien des lourdeurs et bien des hésitations dans l'application de la loi, et cette circulaire qui pourrait évidemment être reproduite dans le volume de la libération conditionnelle serait d'une grande utilité tant pour les préfets que pour les directeurs d'établissements pénitentiaires. » Note interne du 29 juin signée du sous-chef du bureau des grâces, AN, BB¹⁸ 6440.

²⁰⁶⁵ *Ibid.*

²⁰⁶⁶ « Il serait peut-être également bon de faire les mêmes réserves pour l'étranger. Une fois renvoyé dans son pays d'origine, l'étranger ne pourra pas être réincarcéré en France et pour les condamnés recommandés en écrou pour l'exercice de la contrainte par corps. » *Ibid.*

²⁰⁶⁷ Depuis la loi du 22 juillet 1867, la contrainte par corps ne subsiste plus qu'en matière pénale.

²⁰⁶⁸ La contrainte par corps n'est pas une peine mais « une voie d'exécution destinée à garantir le recouvrement des créances de l'État ou des parties civiles » et a « toujours été considérée comme irrémédiable par voie de grâce ». J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne, op. cit.*, p. 122.

²⁰⁶⁹ La circulaire recommande de ne pas appliquer la libération conditionnelle : « 1^o aux individus qui, à l'expiration de leur peine, sont assujéti au service militaire ; 2^o aux condamnés recommandés sur écrou pour l'exercice de la contrainte par corps, et 3^o aux étrangers contre lesquels des arrêtés d'expulsion ont été pris par l'autorité administrative ». Circulaire de la Chancellerie aux procureurs généraux du 20 juillet 1888 sur la libération conditionnelle et l'application de la loi du 14 août 1885, *Bulletin officiel du ministère de la Justice*, 1888, p. 181.

accorder à la libération conditionnelle est définitivement acquis. Les mesures adoptées en 1888 ont un effet immédiat : alors que le nombre de mesures de libération conditionnelle était particulièrement bas en 1886 et 1887, l'année 1888 voit un véritable bond puisque celles-ci s'établissent à 2836 pour l'année, soit pratiquement dix fois plus que l'année précédente²⁰⁷⁰. Désormais, la source principale des remises de peine n'est plus la grâce collective, mais bien la libération conditionnelle.

Section 2. Les grâces collectives, suppléantes de la libération conditionnelle

La circulaire du 20 juillet 1888, destinée à compléter les insuffisances de la circulaire du 20 juin précédent, reconnaît l'existence d'un certain nombre de cas où il convient d'avoir recours à la grâce plutôt qu'à la libération conditionnelle. Dès sa mise en place, la politique de priorité accordée à la libération conditionnelle doit admettre certaines exceptions. Du moins le ministère de l'Intérieur pouvait-il espérer, en 1888, que ces cas particuliers demeureraient limités. Pourtant, dans les années qui suivent, les ministères de l'Intérieur et de la Justice constatent qu'il n'en est rien. Le nombre des détenus inaccessibles à une mesure de libération conditionnelle est tel que la grâce collective continue d'être accordée en nombre, ruinant les espoirs de la voir s'effacer devant la libération conditionnelle.

Les grâces collectives consistent non seulement en des commutations et réductions de peine, ce qui peut paraître logique car elles ne peuvent être remplacées par des libérations conditionnelles, mais également en de nombreuses remises totales du reste. La proportion des détenus qui ne peuvent bénéficier de la libération conditionnelle se révèle en effet importante dans les bagnes comme dans les maisons centrales et les prisons départementales, et la grâce collective apparaît comme le seul moyen de libérer par anticipation ces détenus exclus des dispositions de la loi du 14 août 1855.

Pour les prisons du ministère de l'Intérieur, on peut tout d'abord citer les cas relevés par la circulaire du 20 juillet 1888, comme les étrangers en instance d'expulsion, dont le sort est encore discuté dans les années suivantes mais dont il est finalement confirmé qu'ils ne sont pas susceptibles d'être libérés conditionnellement. Cependant, on trouve également de nombreux détenus qui ne peuvent être admis à la libération conditionnelle en raison de dispositions restrictives adoptées en 1886 par l'administration pénitentiaire. Ces dispositions précisent que la libération conditionnelle ne peut être accordée qu'à des détenus pouvant disposer d'un travail et d'un logement à leur sortie de prison : or, nombreux sont les détenus, trop pauvres ou privés de soutien familial, qui ne peuvent remplir ces conditions.

²⁰⁷⁰ CGJC, Rapport au président de la République, 1888, p. XXV-XXVI.

Ces mesures visent à s'assurer de la réussite du dispositif de la libération conditionnelle en ne la proposant qu'à des détenus qui offrent des chances sérieuses de réinsertion. Elles sont très révélatrices de la crainte qui a désormais sais la direction de l'administration pénitentiaire de se voir reprocher d'affaiblir la répression pénale. Elles pourraient, en réduisant le nombre de détenus éligibles à la libération conditionnelle, paraître contradictoires avec la volonté de voir celle-ci se développer, mais comme après 1888 la libération conditionnelle prend son essor malgré ces dispositions restrictives, la direction de l'administration pénitentiaire ne se soucie guère de les alléger²⁰⁷¹. Toutefois, un tel état de fait pose un problème particulier. Faut-il priver certains détenus de toute perspective d'allègement de peine malgré leurs efforts de bonne conduite seulement parce qu'ils sont étrangers ou privés de ressources ? L'administration locale des prisons répugne à l'idée de les priver de toute espoir et choisit donc de les récompenser par le biais de la grâce collective. La grâce, mesure offrant moins d'assurance en cas de mauvaise conduite du condamné après sa libération, s'applique alors paradoxalement à ceux qui n'offrent pas de garanties suffisantes pour une libération conditionnelle.

Pour sortir de cette situation embarrassante, le ministère de l'Intérieur et celui de la Justice conviennent de statuer définitivement sur le sort des étrangers et tentent de s'accorder sur les dispositions qui doivent figurer dans le règlement d'administration publique prévu par la loi du 14 août 1885. Or, malgré les efforts en ce sens, le règlement en question n'est adopté que le 1^{er} avril 1952, soit 57 ans après la promulgation de la loi. En attendant, les dispositions restrictives adoptées en 1886 par le ministère de l'Intérieur subsistent et les détenus des prisons de l'Intérieur qui ne sont pas accessibles à la libération conditionnelle continuent à se voir accorder des grâces collectives (§ 1).

Dans les bagnes coloniaux, malgré la volonté explicite du législateur d'écarter les forçats transportés du bénéfice de la loi du 14 août 1885, l'administration pénitentiaire du ministère des Colonies revendique le droit d'accorder des libérations conditionnelles à l'égal de son homologue de l'Intérieur. Après quelques années d'hésitations, le ministère de la Justice, chargé de l'application de la loi, rappelle à l'ordre le ministère des Colonies : la libération conditionnelle se trouve donc écartée des bagnes et doit laisser la place à la grâce collective (§ 2).

§1. La persistance des grâces collectives dans les prisons de l'Intérieur

La persistance des grâces collectives dans les prisons de l'Intérieur est paradoxale. Après 1888 en effet, le principe de la priorité à donner à la libération conditionnelle est rappelé chaque année dans les instructions envoyées par l'administration centrale du ministère de l'Intérieur aux préfets au moyen d'une formule qui finit par devenir rituelle :

²⁰⁷¹ Sur les statistiques après 1888, voir *infra*, chapitre 8, p. 605 et s.

*Je vous prie [...] d'attirer tout spécialement l'attention [des directeurs d'établissements pénitentiaires] au sujet de la préférence à donner à la libération conditionnelle dans tous les cas où il sera possible d'y recourir. Les motifs qui ne permettent pas de faire bénéficier des dispositions de la loi du 14 août 1885 un détenu proposé pour une remise ou une réduction de peine devront toujours être mentionnés dans les notice ci-jointes.*²⁰⁷²

Cette formule se trouve dans toutes les instructions envoyées par le ministre de l'Intérieur aux préfets pour la préparation des propositions de grâces collectives²⁰⁷³. Pourtant, petit à petit, les entorses à ce principe prennent une place de plus en plus considérable. L'habitude se prend d'accorder des grâces à une catégorie qui se voit refuser l'accès à la libération conditionnelle, les étrangers susceptibles de se voir notifier une mesure d'expulsion du territoire (A). Cette pratique s'applique également à tous les détenus qui ne sont pas éligibles à une libération conditionnelle en raison des exigences particulièrement strictes posées par le ministère de l'Intérieur (B).

A. Les grâces pour les étrangers susceptibles d'expulsion

La pratique qui consiste à expulser du territoire français, par une décision administrative²⁰⁷⁴, le condamné étranger qui a accompli sa peine de détention est, entre 1885 et 1911, très courante²⁰⁷⁵. Elle est motivée d'abord par des préoccupations d'ordre public. La question posée à partir de 1885 par la mise en application de la loi du 14 août est la suivante : les étrangers qui sont susceptibles d'être expulsés après leur élargissement de la prison peuvent-ils bénéficier d'une libération conditionnelle ?

La question ne connaît pas de réponse immédiate et conduit, comme une solution provisoire, à accorder des grâces aux étrangers qui sont dans cette situation (1). En 1890, après un débat interne, la Chancellerie, qui a la charge de l'interprétation des lois, conclut

²⁰⁷² Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 20 décembre 1895 sur l'envoi des notices en vue des grâces collectives à accorder en 1896, CP, t. XV, p. 119.

²⁰⁷³ On trouve notamment cette formule dans les circulaires suivantes : Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 22 décembre 1896 sur l'envoi des notices en vue des grâces collectives à accorder en 1897, CP, t. XV, p. 182. Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 8 février 1899 sur l'envoi des notices en vue des grâces collectives à accorder en 1899, CP, t. XV, p. 356-357. Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 5 janvier 1900 concernant l'envoi des notices en vue des grâces collectives à accorder en 1900, CP, t. XVI, p. 1. Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 14 janvier 1902 concernant l'envoi des notices en vue des grâces collectives à accorder en 1902, CP, t. XVI, p. 65. Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 31 janvier 1903 concernant l'envoi des notices en vue des grâces collectives à accorder en 1903, CP, t. XVI, p. 154. Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 30 janvier 1904 au sujet de l'envoi des notices en vue des grâces collectives à accorder en 1904, CP, t. XVI, p. 217. Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 16 mars 1905 concernant l'envoi des notices en vue des grâces collectives à accorder en 1905, CP, t. XVI, p. 271.

²⁰⁷⁴ La loi du 3 décembre 1849 permet au ministre de l'Intérieur, par mesure de police, d'enjoindre à tout étranger voyageant ou résident en France de sortir immédiatement du territoire français, et il peut également décider de le reconduire à la frontière. J-B DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements*, t. IXL, Paris, 1849, p. 418-419.

²⁰⁷⁵ É.-B. LOYER, « Expulser les indésirables. Un aspect de la gestion des populations immigrées sous la Troisième République (1880-1939) », *Diasporas*, n° 33, 2019, p. 55-72 ; A. SAILLARD, *Expulser, surveiller, interdire. L'éloignement des Français et des étrangers (France, 1849-1914)*, Thèse de doctorat en histoire et civilisation dactyl., Université Paris Sciences et Lettres, 2018. Sur les aspects contemporains de cette question, voir L. MATHIEU, *La double peine. Histoire d'une lutte inachevée*, La dispute, Paris, 2006.

que les étrangers susceptibles d'expulsion ne sont pas accessibles à une mesure de libération conditionnelle et entérine ainsi la pratique qui consiste à utiliser la grâce collective pour récompenser leur bonne conduite (2).

1. Une solution provisoire au problème de l'application de la libération conditionnelle aux étrangers

Dans le courant de l'année 1890, comme il l'avait déjà fait deux ans auparavant, le sénateur Bérenger intervient auprès du ministère de l'Intérieur pour se soucier des conditions d'application de la loi qui porte son nom. Cette fois, il s'agit de permettre à un détenu qui demande une libération conditionnelle de pouvoir s'établir à l'étranger. La loi du 14 août 1885 n'a pas envisagé ce cas et par conséquent ne l'a pas interdit.

Cependant, cette possibilité heurte une conception que Bérenger lui-même a défendu devant le Parlement : l'exécution de la peine est réputée s'effectuer après la libération du détenu hors les murs de la prison. Simplement suspendue, l'incarcération doit pouvoir reprendre si la conduite du libéré laisse à désirer : si cette réincarcération est impossible parce que le condamné se trouve hors de portée des autorités françaises, la conception selon laquelle la peine de détention subsiste jusqu'à son échéance légale paraît compromise. Cette conception peut-elle pour autant conduire à interdire ce que la loi n'a pas expressément prohibé ?

Le ministère de l'Intérieur adresse, le 20 mai 1890, une lettre au ministre de la Justice pour que cette question soit tranchée, non seulement en ce qui concerne les « condamnés français demandant à résider en territoire étranger », comme le demande le sénateur Bérenger, mais également « les condamnés de nationalité étrangère » susceptibles de se voir expulsés à leur sortie de prison²⁰⁷⁶. Une fois reçue au ministère de la Justice, la lettre est aiguillée vers le deuxième bureau de la direction des affaires criminelles et des grâces²⁰⁷⁷ car celui-ci a déjà eu à connaître de la question²⁰⁷⁸. Comme le rappelle la lettre du ministre de l'Intérieur, le problème s'est déjà posé en 1887 à propos d'un détenu étranger devant être expulsé à sa libération²⁰⁷⁹. La Chancellerie lui avait alors répondu que

²⁰⁷⁶ Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 20 mai 1890, AN, BB¹⁸ 6440.

²⁰⁷⁷ « La question qui nous est transmise ou tout du moins une des faces importantes de cette question a été traitée par le bureau des grâces qui a correspondu à ce sujet avec l'Intérieur en 1889 (voir page 2 de cette dépêche). Prière de renvoyer au 2^{ème} bureau cette communication qui paraît dès lors se rattacher à un dossier déjà ouvert aux grâces. » Note attachée sur la Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 20 mai 1890, AN, BB¹⁸ 6440. Voir cette note reproduite en annexe.

²⁰⁷⁸ « Par dépêche en date du 20 mai courant, M. le ministre de l'Intérieur consulte la Chancellerie sur l'application de la libération conditionnelle aux condamnés qui demandent à résider hors de France. Le premier bureau criminel étant spécialement chargé de répondre aux questions relatives à l'interprétation de la loi pénale, il était seul compétent pour résoudre la difficulté, d'autant qu'il a sa disposition des éléments qui font défaut au 2^e bureau, et, en fait, c'est lui qui a traité toute la question soulevée par l'application de la loi du 14 août 1885. La dépêche susmentionnée nous a cependant été transmise parce qu'elle rappelle incidemment une communication du bureau des grâces portant que "la Chancellerie se réservait d'examiner plus à fond la question d'une façon générale". » Note interne du 2^e bureau de la direction des affaires criminelles et des grâces du 6 juin 1890, AN, BB¹⁸ 6440.

²⁰⁷⁹ « Dès le mois d'août 1887, au sujet d'un condamné étranger auquel le séjour en France devait être interdit et qui demandait sa liberté conditionnelle, la question de principe fut incidemment posée par l'un de mes prédécesseurs auquel l'un des vôtres répondit (29 août 1887, Direction des affaires criminelles et des grâces, 2^e bureau, n° 7050 S 85). » Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 20 mai 1890, AN, BB¹⁸ 6440.

si rien ne semblait s'opposer dans la loi à ce qu'un même condamné soit expulsé après avoir été libéré conditionnellement, « les deux mesures paraiss[ai]ent cependant quelque peu contradictoires » et elle s'était réservée « d'examiner plus à fond cette question d'une manière générale »²⁰⁸⁰. Cependant, en 1887, il fallait traiter sans délai le cas du détenu qui avait motivé la demande. Suivant une note interne de la direction des affaires criminelles, le directeur, Jacquin « s'était montré disposé » dans le cas d'espèce à « provoquer une remise gracieuse qui aurait accordé la remise du reste de la peine ». Il n'en reste pas moins, comme le soulignait la note, que la question s'étant trouvée réservée sans être tranchée, elle devait être « examinée d'une façon plus approfondie »²⁰⁸¹.

La décision de 1887, prise dans le cas précis d'un étranger particulier, ne reste pas isolée. Conformément à son habitude, le ministère de la Justice statue dans le même sens lorsque des cas similaires se présente à lui. Cette manière le conduit finalement à énoncer la règle générale de la circulaire du 20 juillet 1888²⁰⁸².

La décision de 1887 est provisoire en attendant que les problèmes d'interprétation de la loi de 1885 soient réglés : cependant, comme le fait remarquer la note interne de 1890, le règlement d'administration publique prévu par l'article 6 de la loi du 14 août 1885 se fait attendre et il n'est pas possible de différer plus longtemps les décisions²⁰⁸³. La direction des affaires criminelles et des grâces doit donc se prononcer pour une interprétation qui, bien que provisoire, risque de fixer la norme applicable pendant de « longues années ». C'est au nouveau directeur, Dumas, qui a succédé à Jacquin le 8 janvier 1889²⁰⁸⁴, de prendre la décision.

2. Une exception confirmée pour les étrangers expulsables

Alors que la question posée par le ministère de l'Intérieur au ministère de la Justice concerne a priori, au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces, le 1^{er} bureau chargé de la législation criminelle, la lettre est d'abord transmise au bureau des grâces. Un

²⁰⁸⁰ « Si rien, en droit, ne paraît s'opposer à ce qu'un condamné soit l'objet en même temps d'une libération conditionnelle et d'un arrêté d'expulsion, les deux mesures paraissent cependant quelque peu contradictoires. Je me réserve d'ailleurs d'examiner plus à fond cette question, d'une manière générale. » *Ibid.*

²⁰⁸¹ « En attendant que la question soit examinée d'une façon plus approfondie, M. Jacquin s'était montré disposé, en ce qui touchait le cas spécial dont il s'agissait, de provoquer une remise gracieuse qui aurait accordé la remise du reste de la peine. La solution s'est ainsi trouvée réservée sans être tranchée. » Note interne du 2^e bureau de la direction des affaires criminelles et des grâces du 6 juin 1890, AN, BB¹⁸ 6440. Ce recours à la grâce pour pallier une carence de la législation sur la libération conditionnelle est un des premiers exemples d'une pratique promise à un grand avenir : la grâce comme solution provisoire à chaque fois que l'administration est confrontée à une difficulté dans l'application de la loi du 14 août 1885.

²⁰⁸² « Dans notre circulaire du 20 juillet 1888, nous avons invité les parquets à ne pas faire de proposition de libération conditionnelle en faveur des «étrangers contre lesquels des arrêtés d'expulsion ont été pris par l'autorité administrative» jusqu'à ce que les difficultés auxquelles cette situation donnait lieu eussent été réglées d'une façon définitive par les divers services intéressés. » *Ibid.*

²⁰⁸³ « Ces difficultés ne sont pas les seules qui ont été soulevées par l'application de la loi du 14 août 1885. Il semble que, depuis longtemps déjà, elles auraient pu et même dû être tranchées par le règlement d'administration publique qui, aux termes de l'article 6 de ladite loi, «déterminera les conditions auxquelles peuvent être soumis les libérés conditionnels». Mais comme il se passera vraisemblablement de longues années avant l'élaboration de ce règlement, on comprend que M. Béranger ait demandé une solution plus prompte à la question qui le préoccupe. » *Ibid.*

²⁰⁸⁴ Décret présidentiel du 8 janvier 1889, *JORF* du 9 janvier 1889.

aspect du travail interne à l'administration centrale est à souligner : non seulement les lettres adressées par un ministre à un autre ministre ne font pas réellement correspondre deux ministres entre eux, mais ce ne sont pas non plus toujours les directeurs qui les rédigent, mais parfois les chefs, voire les sous-chefs de bureau. Le deuxième bureau, celui des grâces, est donc sollicité par le directeur pour donner un avis sur une question adressée au premier bureau, celui qui est chargé de l'interprétation de la législation criminelle. La note émanant du deuxième bureau est signée par les initiales du sous-chef du bureau des grâces, « GB »²⁰⁸⁵.

Gaston Bozerieux est d'avis de pouvoir accorder des libérations conditionnelles à des étrangers expulsés à leur libération. En tant que spécialiste de la grâce, en effet, il anticipe parfaitement le fait qu'en cas d'interprétation trop rigoureuse de la loi sur la libération conditionnelle, l'administration aura recours à la grâce comme pis-aller. Or, tous les inconvénients qui se poseraient dans le cas où un étranger serait libéré conditionnellement et expulsé du territoire français se posent également, de manière encore plus accentuée, en cas de grâce : en cas de retour en France, en effet, le libéré conditionnel pourrait non seulement être condamné pour « infraction à son arrêté d'expulsion », mais il pourrait aussi devoir subir son reliquat de peine²⁰⁸⁶. En revanche, le même étranger expulsé après avoir été gracié n'aurait que « la seule crainte d'encourir quelques semaines de prison pour ne pas avoir tenu compte d'un arrêté d'expulsion », mais ne pourrait pas être réincarcéré par la révocation de sa libération conditionnelle. Le sous-chef du bureau des grâces en conclut qu'il faut admettre que « les libérés conditionnels peuvent être autorisés à résider à l'étranger et que les étrangers peuvent être l'objet, en même temps, d'un arrêté d'expulsion et d'un arrêté de libération conditionnelle »²⁰⁸⁷.

Le sous-chef de bureau rappelle également un échange de vues devant le comité consultatif de la libération conditionnelle. Lors de cet échange, Le directeur de l'administration pénitentiaire avait émis entre autres objections à la permission de résidence à l'étranger des libérés conditionnels, un obstacle de nature diplomatique : en cas de nouveau méfait du libéré conditionnel en territoire étranger, les autorités du pays d'accueil pourraient reprocher à la France de ne pas avoir gardé le condamné détenu jusqu'à l'expiration de sa peine. Gaston Bozerieux rapporte avoir alors demandé à Louis Herbet en quoi les mêmes autorités ne pourraient pas faire le même reproche à la France pour un détenu gracié²⁰⁸⁸.

²⁰⁸⁵ Gaston Bozerieux a été désigné en 1888 comme membre du comité consultatif de la libération conditionnelle au ministère de l'Intérieur. La note fait explicitement référence à des échanges entre lui et le directeur de l'administration pénitentiaire lors d'une séance du comité consultatif. Note interne du 2^e bureau de la direction des affaires criminelles et des grâces du 6 juin 1890, AN, BB¹⁸ 6440

²⁰⁸⁶ « En ce qui concerne ces derniers la libération conditionnelle est bien préférable à la grâce [...] Si, en effet, [le libéré conditionnel expulsé] rentrait sur le territoire français avant l'expiration totale de sa peine, non seulement il serait condamné pour infraction à un arrêté d'expulsion, mais il aurait encore à subir, la révocation n'étant pas douteuse, toute la partie de la peine qu'il n'a pas purgée par suite de la faveur dont il a été l'objet. » *Ibid.*

²⁰⁸⁷ *Ibid.*

²⁰⁸⁸ « On ne saurait méconnaître que les peines peuvent être réduites par voie de grâce à l'égard des étrangers comme des français, et qu'une nation quelconque serait mal venue à se plaindre parce qu'un condamné gracié aurait commis quelque crime ou quelque

Le premier bureau chargé de l'interprétation de la législation criminelle ne partage pas l'avis du sous-chef du deuxième bureau des grâces, comme en témoigne la lettre qui répond à la demande du ministre de l'Intérieur²⁰⁸⁹ : dans cette lettre, le ministre de la Justice informe celui de l'Intérieur que les libérés conditionnels ne peuvent être autorisés à résider à l'étranger, car le « caractère fondamental » de la libération conditionnelle est « d'être essentiellement révocable »²⁰⁹⁰. Cela implique nécessairement que l'étranger qui est sous le coup d'un arrêté d'expulsion à sa libération ne peut pas être libéré conditionnellement, et l'exception déjà évoquée par la circulaire du 25 juillet 1888 est confirmée pour l'avenir.

Le brouillon de la lettre qui a été envoyée en réponse au ministère de l'Intérieur²⁰⁹¹, passablement raturé, apporte une information supplémentaire : la position adoptée par le premier bureau est « conforme, quant au fond, aux intentions de M. le Directeur » comme en témoigne une mention ajoutée en marge. Quand deux chefs ou sous-chefs de bureau ont des analyses divergentes sur une même question, il revient en effet au directeur de trancher. Pour rendre cet arbitrage, le directeur, Dumas, s'est fondé sur les principes de la libération conditionnelle : son « caractère fondamental », à savoir sa révocabilité, semble privé d'objet si le condamné, résidant à l'étranger, ne peut être réincarcéré. Dumas a choisi de ne pas tenir compte de l'objection de Gaston Bozérieux qui a pourtant parfaitement anticipé les effets pervers d'une décision qui ne tiendrait pas compte de la grâce : l'avenir donne raison au sous-chef du bureau des grâces puisque les étrangers non accessibles à la libération conditionnelle se retrouvent en masse dans les grâces collectives après 1885²⁰⁹².

Loin de demeurer isolé, l'autorisation de recourir à la grâce pour les condamnés qui ne peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle s'étend également à bien d'autres catégories de détenus.

B. Les exclus de la libération conditionnelle

La pratique de la grâce pour les détenus qui ne peuvent bénéficier d'une libération conditionnelle ne se limite pas aux étrangers, mais s'étend à d'autres exclus du bénéfice de la libération conditionnelle. Le ministère de l'Intérieur a en effet posé, dès 1886, un certain nombre de conditions que la pratique n'a cessé de les rendre plus difficiles à satisfaire.

délit dont il n'aurait pu se rendre coupable s'il était resté détenu. En quoi la situation se trouvera-t-elle modifiée parce qu'on a substitué la libération conditionnelle à la grâce ? » *Ibid.*

²⁰⁸⁹ Cette lettre n'est envoyée qu'après un temps de réflexion assez long puisqu'elle est datée du 29 novembre 1890, soit près de six mois après la lettre du ministre de l'Intérieur datée du 20 mai de la même année.

²⁰⁹⁰ « Vous m'avez prié de vous faire savoir si ma Chancellerie s'associerait à cette manière de voir et serait d'avis que l'autorisation de résider à l'étranger peut être accordée aux libérés conditionnels [...] J'estime après examen, M. le ministre et cher collègue, que cette question comporte une réponse négative [...] Il me paraît évident que l'autorisation de résider à l'étranger est inconciliable avec l'esprit et avec le texte même de la loi de 1885. [...] Le caractère fondamental de la libération conditionnelle (son nom même l'indique) est d'être essentiellement révocable. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 29 novembre 1890 (brouillon), AN, BB¹⁸ 6440. Cette lettre est partiellement reproduite en annexe.

²⁰⁹¹ Les services de la direction des affaires criminelles et des grâces ne conservent que les brouillons des lettres adressées à d'autres services : cependant, ces brouillons correspondent bien à une lettre expédiée. Voir *supra*, Introduction.

²⁰⁹² Sur l'analyse des grâces collectives à cette période, voir *infra*, chapitre 8, p. 625 et s.

Pour ne pas laisser sans aucune récompense un nombre de plus en plus important de détenus méritants mais incapables de fournir les garanties demandées, les directeurs de prison proposent ces détenus pour les grâces collectives. Cela crée une situation paradoxale qui fait que certains détenus qui ne sont pas jugés suffisamment dignes de confiance pour se voir libérés sous condition reçoivent une grâce inconditionnelle (1). Pour lutter contre cet effet pervers, le ministère de l'Intérieur et celui de la Justice s'accordent pour rédiger le règlement d'administration publique prévu par la loi du 14 août 1885, qui doit permettre, en clarifiant les conditions nécessaires pour obtenir la libération conditionnelle, de remettre à plat la question de l'usage de la clémence pour les détenus : cependant, et pour des raisons sur lesquelles il convient de s'interroger, ce règlement n'est pas adopté (2).

1. La grâce pour les détenus indignes d'une libération conditionnelle

En s'entourant d'un grand nombre de précautions pour assurer le succès des mesures de libération conditionnelle, les instructions du ministère de l'Intérieur privent de nombreux détenus de la possibilité d'être proposés pour cette mesure de clémence. Les premières dispositions pour l'application de la loi du 14 août 1885 avaient été prises, dès l'automne 1885, sur le fondement de l'article 9 qui prévoit un régime transitoire avant que ne soit adopté le règlement d'administration publique définitif prévu par l'article 6. Au cours du printemps 1886, des instructions viennent compléter ce régime transitoire : la forme que doivent prendre les opérations de libération est précisément fixée²⁰⁹³.

Il sortirait du cadre de cette étude de détailler la mise en place de ces instructions. On ne peut cependant qu'être frappés, à leur lecture, par l'influence que les usages nés de l'exécution de l'ordonnance du 6 février 1818 ont pu exercer sur la mise en place de la libération conditionnelle en France²⁰⁹⁴ : ainsi des critères de choix qui ne doivent pas se limiter à la bonne conduite en détention²⁰⁹⁵ ou encore du rôle des commissions de surveillance des prisons et du patronage²⁰⁹⁶.

Dans sa volonté de donner toutes les chances de réussite à la réinsertion du libéré, Herbette prescrit aux préfets, dans une circulaire du 25 mai 1886, de s'assurer, avant toute libération conditionnelle, que le détenu possède bien des moyens de subsistance et une possibilité de logement²⁰⁹⁷. Ces instructions sont explicitement présentées comme relevant

²⁰⁹³ Instructions spéciales du 27 mai 1886 concernant les opérations de mise en liberté conditionnelle et les permis de libération – exécution de la loi du 14 août 1885. CP, t. X, p. 361.

²⁰⁹⁴ Faute d'étude sur l'histoire des grâces collectives, cet aspect a jusqu'à présent échappé aux historiens qui se sont penchés sur la libération conditionnelle en France.

²⁰⁹⁵ Circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets du 7 septembre 1885 concernant la mise en pratique des nouvelles dispositions législatives sur la libération conditionnelle. CP, t. X, p. 201

²⁰⁹⁶ Circulaire du directeur l'administration pénitentiaire aux préfets du 25 mai 1886. CP, t. X, p. 355-361.

²⁰⁹⁷ *Ibid.*

d'une phase expérimentale qui doit se terminer par la rédaction du règlement²⁰⁹⁸. Cependant, et bien qu'Herbette ait annoncé dans sa correspondance avec le ministère de la Justice, dès le mois de janvier 1888, que cette phase d'expérimentation s'achevait, le directeur quitte son poste pour rejoindre le Conseil d'État en 1891 sans que le règlement ne soit adopté.

Louis Herbette, en imposant ces conditions supplémentaires à la libération conditionnelle, a certes bien conscience qu'il serait dommageable de reproduire les entraves que la surveillance de haute police, abolie précisément par la loi de 1885, imposaient aux libérés²⁰⁹⁹ : il se montre même soucieux d'éviter aux libérés conditionnels les éternelles suspicions qui empêchent leur retour à la vie ordinaire²¹⁰⁰. Pourtant, les instructions de 1886, régulièrement renouvelées dans les années suivantes, aboutissent dans les faits à exiger du détenu proposé pour une libération conditionnelle qu'il apporte la preuve qu'il peut disposer d'un domicile et d'un travail. L'usage s'établit de s'abstenir de proposer pour une libération conditionnelle un détenu qui n'est pas en mesure de prouver qu'il dispose soit de ressources suffisantes, soit d'une promesse d'embauche sous la forme d'un « certificat de travail »²¹⁰¹. Cette exigence a pour conséquence d'exclure de la libération conditionnelle un grand nombre de détenus méritants que l'administration pénitentiaire prend l'habitude d'inclure dans les propositions annuelles de grâces collectives.

Les conséquences en sont soulignées par la direction des affaires criminelles et des grâces dans une lettre adressée au ministère de l'Intérieur le 15 décembre 1908²¹⁰². Le rédacteur de cette lettre²¹⁰³ évoque longuement la pratique de la libération conditionnelle telle qu'elle s'est mise en place depuis 1886 et les conséquences que cela produit sur le nombre de détenus accessibles à ce dispositif. Les règles que l'on suit en matière de libération conditionnelle, comme la production obligatoire d'un « certificat de travail » pour les détenus qui ne justifient pas de ressources suffisantes, manquent de « base légale » puisqu'elles ne sont pas inscrites dans la loi du 14 août 1885 et « [privent] du bénéfice de la libération conditionnelle un très grand nombre de condamnés »²¹⁰⁴. L'obtention d'une

²⁰⁹⁸ « L'examen de ses divers articles, auxquelles pourront être faites les additions et modifications que comportera chaque affaire, vous permettra d'apprécier les idées auxquelles mon administration s'est arrêtée jusqu'à ce qu'elles soient définitivement fixées par l'effet des décrets à rendre en forme de règlements d'administration publique. » *Ibid.*

²⁰⁹⁹ « Ce n'est pas qu'il soit question de rééditer ici le système général de l'obligation de séjour en des lieux déterminés, surtout avec les formalités gênantes qui ont tant fait réclamer contre l'ancienne méthode de surveillance de haute police. Cette obligation pourra être imposée à des libérés conditionnels, mais seulement par disposition expresse et spéciale de l'arrêté ministériel. » *Ibid.*

²¹⁰⁰ « Si les libérés devaient être *montrés du doigt* [...], ils ressentiraient d'autant plus l'humiliation qu'ils auraient conservé des sentiments honorables. [...] Ils trouveraient une apparence d'excuse pour leur rechute, et par un nouveau genre de *rupture de ban*, dans l'impossibilité morale et matérielle de supporter en pareilles conditions ce qu'on aurait appelé la vie libre ». *Ibid.*

²¹⁰¹ E. GENARD, « La libération conditionnelle en France de 1885 aux années 1930. De la loi à la pratique », *Revue d'histoire moderne contemporaine*, n° 63-1, 2016, p. 171-194.

²¹⁰² Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur et Président du conseil du 15 décembre 1908 (copie dactylographiée), AN, 20030558/10, Dossier 362.

²¹⁰³ La lettre est à l'en-tête 2^e bureau, celui des grâces, de la direction des affaires criminelles et des grâces.

²¹⁰⁴ « On se conforme, dans la pratique, à certaines règles qu'on s'est habitués à considérer comme rigoureusement obligatoires, bien qu'elles manquent de base légale et que l'opportunité en soit contestable. C'est ainsi que la libération conditionnelle est subordonnée, pour les condamnés qui ne jouissent pas de ressources suffisantes pour assurer leur existence, à la production d'une offre d'emploi dite certificat de travail. Par cette exigence, qui n'est pas inscrite dans la loi du 14 août 1885, on prive du bénéfice

promesse d'emploi est d'autant plus difficile que les arrêtés de libération conditionnelle interdisent le plus souvent au libéré de paraître dans les lieux où il vivait avant son incarcération²¹⁰⁵.

Dans ces conditions, faute de pouvoir accorder une libération conditionnelle, l'administration pénitentiaire, « pour tempérer la rigueur de ses prescriptions », a pris l'habitude de « proposer pour la grâce des condamnés auxquels, faute d'engagement de travail, la libération conditionnelle est refusée »²¹⁰⁶. L'ironie qui affleure dans ce passage, très rare dans la correspondance administrative, vient souligner la férocité du constat fait par le ministère de la Justice, et le caractère paradoxal qu'a pris la manière dont la grâce collective supplée à la libération conditionnelle. Comme l'analyse des états de propositions conservés entre 1906 et 1908 le démontre, l'usage de la grâce collective pour récompenser des détenus à qui une libération conditionnelle a été refusée est courant²¹⁰⁷. Il n'y a donc aucune exagération dans la lettre du ministre de la Justice du 15 décembre 1908.

La conclusion du ministre de la Justice est sans appel. La grâce est, contre toute logique, utilisée pour remplacer la libération conditionnelle :

*Cette pratique ne me paraît pas absolument rationnelle. Il est malaisé de comprendre comment un individu qui n'a pas été jugé digne de la libération conditionnelle peut être déclaré bon pour la libération définitive qui résulte de la grâce. Loin que la grâce soit destinée à suppléer à la libération conditionnelle, c'est, au contraire, la libération conditionnelle qui a été instituée pour remplacer la grâce.*²¹⁰⁸

Les tentatives pour coordonner l'usage de la libération conditionnelle et celle de la grâce collective n'ont pas pleinement atteint l'objectif qui était de donner la priorité à la libération conditionnelle²¹⁰⁹. Loin d'être devenu exceptionnel après le vote de la loi de 1885, le droit de grâce est au contraire utilisé de manière habituelle pour récompenser les détenus qui n'ont pas été jugés en capacité de pouvoir être présentés pour une libération

de la libération conditionnelle un très grand nombre de condamnés. » Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur et Président du conseil du 15 décembre 1908 (copie dactylographiée), AN, 20030558/10, Dossier 362. Cette lettre est tirée d'un fond dont la cote, 20030558/10, indique qu'il s'agit du versement tardif (en 2003) d'un ensemble disparate de documents. Ces documents ne sont pas toujours correctement classés et sont parfois incomplets, comme c'est le cas de cette correspondance trouvée dans la troisième chemise du dossier 362 intitulé « Libération conditionnelle. Condamnés transportés ou non ».

²¹⁰⁵ « Il est bien certain, en effet, que quelque aide que les condamnés puissent trouver, soit auprès de leurs parents et amis, soit auprès des sociétés et institutions de patronage, ils ne sont généralement pas en mesure de fournir une telle justification, la détention dans une prison n'étant pas une recommandation pour qui sollicite du travail. L'obtention d'une promesse d'emploi est particulièrement difficile et même à peu près impossible pour les condamnés qui sont frappés de l'interdiction de séjour, car cette prohibition porte ordinairement sur les lieux où ils vivaient avant leur incarcération et où, par conséquent, ils auraient le plus de chance de trouver quelqu'un qui consente à les employer. » *Ibid.*

²¹⁰⁶ « L'obligation de présenter un certificat de travail a pour conséquence d'entraver notablement le fonctionnement du système de la libération conditionnelle et l'Administration pénitentiaire s'en est si bien rendu compte que, pour tempérer la rigueur de ses prescriptions, elle a coutume de se retourner vers mon département et de proposer pour la grâce des condamnés auxquels, faute d'engagement de travail, la libération conditionnelle est refusée. » *Ibid.*

²¹⁰⁷ Voir infra, chapitre 8, p. 650-651.

²¹⁰⁸ *Ibid.*

²¹⁰⁹ « C'est ce que l'un de mes prédécesseurs M. Ferouillat, a expliqué dans sa circulaire du 28 juin 1888 insérée au Bulletin officiel de mon département (p. 102) ; il a montré combien « une large pratique » de la libération conditionnelle était souhaitable et insisté sur la nécessité de ne recourir à l'exercice du droit de grâce qu'à titre tout à fait exceptionnel. » *Ibid.*

conditionnelle. Il faut donc en revenir à une application de la loi du 14 août 1885 plus conforme à son esprit : la solution passe par l'adoption du règlement d'administration publique prévu par l'article 6 de la loi du 14 août 1885²¹¹⁰.

2. Une occasion manquée de rétablir la priorité sur la grâce : l'échec du règlement sur la libération conditionnelle

En appelant l'attention du ministère de l'Intérieur sur les conditions dans lesquelles s'appliquent la loi du 14 août 1885, le ministère de la Justice ne cherche nullement à défendre la grâce collective, qui est pourtant de sa compétence exclusive, mais tout au contraire incite le ministère de l'Intérieur à prendre des dispositions efficaces pour assurer le succès de la libération conditionnelle. Pourtant, en 1908, l'administration pénitentiaire semble encore très réticente à se lancer dans la rédaction du règlement. La lettre du ministre de la Justice du 15 décembre 1908 a été précédée d'un échange de lettres direct entre le directeur des affaires criminelles et des grâces et son homologue de l'administration pénitentiaire : on ne dispose cependant pas de l'échange complet, mais seulement d'une lettre du directeur des affaires criminelles et des grâces qui, manifestement, commente un projet de lettre adressé par le ministère de l'Intérieur au ministre de la Justice. Dans cette correspondance, qui rappelle que, parfois, les directeurs pouvaient se concerter en marge des échanges officiels entre les ministères²¹¹¹, le directeur des affaires criminelles et des grâces semble reprocher à son homologue de l'administration pénitentiaire de vouloir s'en tenir au statu quo :

*Mon cher collègue, j'ai pris connaissance de votre projet de lettre au Garde des Sceaux et je dois vous avouer que l'argumentaire, par lequel vous vous êtes efforcé de démontrer que le refus de la libération conditionnelle pouvait être compensé par l'octroi de la grâce, ne m'a pas convaincu. La Grâce et la libération conditionnelle sont deux mesures essentiellement différentes ; c'est entendu, mais nous n'avons jamais soutenu le contraire. Ce qui, en tout cas, est incontestable c'est que par la grâce on donne plus au condamné que par la libération conditionnelle ; or tous les raisonnements qu'on pourra imaginer, aussi ingénieux soient-ils, ne feront pas qu'il soit logique de refuser le moins pour accorder le plus.*²¹¹²

²¹¹⁰ « Il me paraît indispensable de revenir aux principes posés dans ladite circulaire et c'est à quoi devrait tendre, à mon sens, le règlement d'administration publique à intervenir. » *Ibid.*

²¹¹¹ La première section de ce chapitre en a déjà donné un exemple, avec la note adressée par Louis Herbette à son homologue en marge de la lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 17 mai 1886.

²¹¹² Minute d'une lettre de Théodore Tissier, directeur des affaires criminelles et des grâces, du 28 octobre 1908, à un correspondant non identifié, AN, 20030558/10 Dossier 362.

Le directeur des affaires criminelles et des grâces se félicite cependant que son correspondant accepte le principe de l'adoption du règlement²¹¹³, et moins de deux mois après, la lettre du ministère de la justice du 15 décembre 1908 a pour objet de solliciter officiellement du ministère de l'Intérieur la rédaction du règlement d'administration publique, en avançant que, si une période d'expérimentation de « règles provisoires » a pu être observée, il « semble que l'expérience, qui s'est prolongée pendant près de vingt-trois ans, ait assez duré », et qu'il est temps de rédiger le règlement²¹¹⁴.

La direction des affaires criminelles et des grâces propose donc que le règlement d'administration publique soit rédigé conjointement par les deux ministères en raison de la coordination nécessaire entre le dispositif de la grâce et celui de la libération conditionnelle²¹¹⁵. Quelques mois plus tard, le 14 avril 1909, une seconde lettre du ministre de la Justice, toujours à l'en-tête du 2^e bureau de la direction des affaires criminelles et des grâces, montre que la coopération entre les deux ministères semble s'engager. Le rédacteur de la lettre commence par rappeler le lien qui existe entre grâce et libération conditionnelle, car, quelle que soit la différence qui existent dans leur principe, « ces deux mesures aboutissent au même résultat », si ce n'est que la libération est définitive dans un cas et conditionnelle dans l'autre, et qu'il y a « quelque illogisme » à ce qu'un individu qui n'a pas été jugé digne d'une libération conditionnelle le soit d'une libération définitive²¹¹⁶. Cette lettre montre bien que quelles que soit les différences théoriques que l'on peut trouver entre les deux dispositifs, le lien essentiel entre la libération conditionnelle et la grâce se trouve dans la pratique. Le nouveau règlement, pour éviter tout recours abusif à la grâce, doit corriger les exigences posées antérieurement par les circulaires et prescrire des exigences moindres en ce qui concerne la libération conditionnelle, ce qui peut se faire sans risque si la « surveillance » du libéré conditionnel est organisée de manière plus efficace²¹¹⁷. Par surveillance des libérés, le ministère de la Justice semble ne pas désigner

²¹¹³ « Au surplus, l'essentiel et que vous reconnaissiez la nécessité de procéder enfin à l'élaboration du règlement d'administration publique prévu par l'article 6 de la loi du 14 août 1885 et l'institution d'une commission spéciale pour préparer ce règlement est de nature à offrir toutes garanties. » *Ibid.*

²¹¹⁴ « J'ai l'honneur d'appeler votre attention sur les conditions dans lesquelles s'applique la loi du 14 août 1885 sur la libération conditionnelle. [...] On conçoit que ce règlement n'ait pas été élaboré immédiatement et qu'avant d'en arrêter les dispositions il ait paru prudent et sage de procéder par voie d'instructions ministérielles et de formuler des règles provisoires dont l'épreuve du temps permettrait de vérifier la valeur. Mais il semble que l'expérience, qui s'est prolongée pendant près de vingt-trois ans, ait assez duré et que le règlement d'administration publique prévu par l'art. 6 de la loi du 14 août 1885 ne puisse se faire attendre davantage. » *Ibid.*

²¹¹⁵ « Si comme moi, vous estimez que le moment est enfin venu d'élaborer le règlement d'administration publique prévu par la loi du 14 août 1885, ce règlement pourrait être préparé de concert par nos Départements, tant en raison de la liaison qui existe nécessairement entre la pratique de la libération conditionnelle et l'exercice du droit de grâce, qu'à cause des attributions dont l'autorité judiciaire a été investie par ladite loi en matière de libération conditionnelle. » *Ibid.*

²¹¹⁶ « Je persiste à penser qu'il existe une étroite liaison entre la pratique du droit de grâce et celle de la libération conditionnelle et que les conditions d'application de l'une réagissent nécessairement sur l'autre. Je reconnais d'ailleurs bien volontiers, et je n'ai jamais entendu le contester, que la grâce et la libération conditionnelle diffèrent essentiellement dans leur principe et, tandis que la peine est remise par la grâce, la libération peut jusqu'à un certain point être considérée comme un moyen de l'exécuter. Il n'en est pas moins vrai que ces deux mesures aboutissent au même résultat qui est l'élargissement du condamné et, comme la libération est définitive dans un cas et qu'elle est seulement conditionnelle dans l'autre, il y a en général et à moins de circonstances toutes particulières quelque illogisme à admettre qu'un individu qui n'a pas été reconnu digne de la liberté relative instituée par la loi du 14 avril [sic] 1885 puisse être préféré pour la pleine liberté par voie de grâce. » *Ibid.*

²¹¹⁷ « Il est donc désirable que la libération conditionnelle ne soit pas subordonnée à des conditions préalables tellement difficile à réaliser que pour de nombreux condamnés il n'y ait de ressource que dans la grâce ; ces mesures préventives pourront sans doute

seulement la surveillance policière, mais bien un système de patronage et d'accompagnement du détenu en liberté conditionnelle qui lui permette de se réinsérer socialement. La lettre s'achève sur la proposition de créer une commission commune aux deux départements dans laquelle sont nommés, pour le ministère de la Justice, trois hauts fonctionnaires : le procureur général près la cour d'appel de Paris, le directeur des affaires criminelles et des grâces et le chef adjoint du cabinet du ministre de la Justice.

Le 26 avril, le ministère de l'Intérieur répond positivement à la demande du ministère de la Justice et demande qui lui soit communiquée la série complète des circulaires et instructions envoyée par la Chancellerie aux procureurs généraux pour les mettre à la disposition de la commission qui doit rédiger le règlement²¹¹⁸. La collaboration entre les deux ministères semble donc bien engagée, et pourtant le règlement n'a pas été adoptée à la suite de ces démarches puisqu'on sait qu'il date du 1^{er} avril 1952²¹¹⁹. La lettre du 26 avril 1909, cependant, est la dernière à être conservée. Ensuite, les archives sont muettes.

Pourquoi, alors que la situation paradoxale dans laquelle se trouvent les grâces collectives par rapport à la libération conditionnelle a été très bien analysée par le ministère de la Justice et qu'une solution possible à cette situation semblait convenir aux deux départements ministériels, le règlement n'est-il pas adopté ? Faute de réponse dans les archives, seules des hypothèses peuvent être formulées.

Le retard pris par l'adoption du règlement prévu par l'article 6 de la loi du 14 août 1885 pose une question très générale sur l'application de la libération conditionnelle, et demanderait une recherche qui dépasse le cadre de cette étude pour pouvoir être traitée convenablement. Dans la mesure, cependant, où cette question est liée à celle de la grâce collective, il est nécessaire d'en dire quelques mots, bien qu'aucune conclusion définitive ne semble pouvoir être tirée dans l'état actuel de nos connaissances.

Les historiens de la libération conditionnelle s'accordent pour penser que le report de l'adoption du règlement a permis de donner au ministère de l'Intérieur « une marge de manœuvre considérable dans l'application de la loi »²¹²⁰, et que cela va dans le sens de la « labilité des règles » qui permet de renforcer le « pouvoir discrétionnaire » dont l'administration pénitentiaire peut disposer²¹²¹. Cette explication est cohérente avec ce que l'on sait de l'état d'esprit du directeur de l'administration pénitentiaire en 1886 : Herbet, pénétré du nouveau rôle que son administration allait pouvoir jouer, était vraisemblablement soucieux de fixer lui-même, par de simples circulaires, les règles applicables à la libération conditionnelle. Il semble donc bien que, plus de vingt ans après, la

être rendues moins rigoureuses lorsque la surveillance des détenus libérés aura été effectivement organisée comme le législateur l'a voulu. » *Ibid.*

²¹¹⁸ Lettre du Président du Conseil et Ministre de l'Intérieur, direction de l'administration pénitentiaire, au ministre de la Justice du 26 avril 1909, AN, 20030558/10 Dossier 362.

²¹¹⁹ Décret 52-356 du 1^{er} avril 1952 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'art. 6 de la loi du 14 août 1885 sur le moyen de prévenir la récidive, JO, 2 avril 1952, p. 3475-3476.

²¹²⁰ E. GENARD, « La libération conditionnelle en France de 1885 aux années 1930. De la loi à la pratique » art. cit, p. 179.

²¹²¹ *Ibid.*, note 37 p. 179.

direction de l'administration pénitentiaire soit dans le même état d'esprit et, comme en témoigne l'échange de correspondance avec la Justice, n'accepte qu'avec la plus grande réticence de se lancer dans la rédaction du règlement.

Comme souvent, les causes les plus probables de cette réticence sont à rechercher dans un contexte général défavorable à la clémence, encore plus en 1909 et 1910²¹²² que dans la décennie 1880. Dans cette situation, un changement des règles de la libération conditionnelle pour les rendre accessibles à un plus grand nombre de détenus risquerait d'être interprété par l'opinion publique comme une forme de laxisme, quand bien même l'objectif réellement poursuivi est inverse. En revanche, le statu quo en matière de réglementation de la libération conditionnelle possède cet avantage qu'il passe inaperçu. Seule la direction des affaires criminelles et des grâces est à même de constater l'usage paradoxal qui est fait de la grâce : et si elle peut, comme en 1908, protester auprès de la direction de l'administration pénitentiaire, elle n'a aucun intérêt à attirer l'attention du public sur ce problème. Le ministère de l'Intérieur mesure l'intérêt qu'il peut y avoir à récompenser par la grâce collective un certain nombre de détenus qui se conduisent bien mais sur lesquels il peut y avoir un doute quant à leur réinsertion : en cas d'échec, le blâme ne retombe pas sur la libération conditionnelle, mais sur la grâce. La libération conditionnelle accordée seulement à des détenus qui offrent de meilleures chances de réinsertion permet d'afficher des taux de récidive moins élevé. On comprend mieux, dès lors, le ton mordant de la lettre du 15 décembre 1908 : le directeur des affaires criminelles et des grâces reproche à son collègue de l'Intérieur de ne pas prendre ses responsabilités. La question, toutefois, ne se résume pas à des querelles entre départements, puisque même après le rattachement de l'administration pénitentiaire à la Justice en 1911 le règlement n'est pas adopté.

Laisser à la grâce, déjà largement décriée, le soin de récompenser les détenus sur lesquels on a le moins de garanties en termes de réinsertion est donc peut-être, aux yeux de l'administration pénitentiaire, un moyen de protéger la réputation de la libération conditionnelle.

§2. L'impossible remplacement de la grâce collective par la libération conditionnelle dans les bagnes coloniaux

La loi sur la libération conditionnelle été conçue pour les prisons de l'Intérieur. Le cas des détenus des prisons maritimes et militaires n'a tout simplement pas été envisagé. Interrogée au sujet de ces derniers par le ministère de la Guerre²¹²³, la Chancellerie, malgré

²¹²² Les années de la fin de la première décennie du XX^e siècle sont précisément celles d'une chute drastique du nombre des grâces collectives puis, avec un léger décalage temporel, des libérations conditionnelles : voir p. 607 et s. Le recul du nombre des mesures de clémence est certainement à mettre en relation avec un climat politique très défavorable à toute forme d'indulgence après un fait divers retentissant en 1907. Ce contexte a certainement joué sur l'échec de la rédaction du règlement.

²¹²³ Lettre du ministre de la Guerre au ministre de la Justice du 23 janvier 1886, AN, BB¹⁸ 6440.

quelques débats internes²¹²⁴, conclut rapidement que les établissements militaires échappent aux dispositions de la loi du 14 août 1885²¹²⁵. Dans les prisons militaires et maritimes, seule la grâce peut permettre de réduire le temps de détention des détenus, et lorsque, à la suite d'une confusion, un détenu relevant d'un régime militaire se voit accorder une libération conditionnelle, il faut corriger cette erreur en accordant une grâce pour régulariser sa situation²¹²⁶. Il s'agit cependant de grâce pénitentiaires individuelles puisque les détenus des prisons militaires et maritimes ne sont pas compris dans les grâces collectives annuelles.

Pour les détenus des établissements pénitentiaires des Colonies, cependant, la situation est plus complexe. Au cours des débats parlementaires sur la proposition de loi Bérenger, en effet, est introduite une disposition pour inclure les détenus des colonies dans le champ d'application de la loi du 14 août 1885, à l'exclusion cependant des forçats. L'administration pénitentiaire des Colonies va s'appuyer sur cette disposition pour tenter de mettre en œuvre une politique comparable à celle suivie par l'administration pénitentiaire de l'Intérieur en accordant la priorité à la libération conditionnelle sur la grâce. Cette volonté de remplacer la grâce collective par la libération conditionnelle pour tous les détenus des Colonies, y compris les forçats transportés, (A) se heurte cependant à la Chancellerie qui, après quelques années d'hésitation, conclut que la loi du 14 août 1885 ne peut s'appliquer aux condamnés aux travaux forcés (B).

A. La volonté de remplacer la grâce collective par la libération conditionnelle dans les bagnes coloniaux

La volonté politique de remplacer la grâce collective par la libération conditionnelle dans les bagnes coloniaux est étonnante, car elle entend utiliser une disposition de la loi du 14 août 1885 que le législateur n'a pas voulu étendre aux forçats transportés. Cette situation s'explique par la détermination de l'administration pénitentiaire coloniale qui tente d'exploiter certaines ambiguïtés de la rédaction de la loi du 14 août 1885 (1). L'opiniâtreté du département des Colonies trouve son point d'aboutissement dans la circulaire du 28 septembre 1889 qui, suivant un raisonnement similaire à celui du ministère de l'Intérieur, entend donner la priorité à la libération conditionnelle sur la grâce dans les bagnes coloniaux (2).

²¹²⁴ Note du 25 janvier 1886 de la direction des affaires criminelles et des grâces, AN, BB¹⁸ 6440.

²¹²⁵ Lettre du ministre de la Guerre au ministre de la Justice du 5 mai 1886, AN, BB¹⁸ 6440.

²¹²⁶ « En vous renvoyant le décret de grâces ci-joint revêtu de sa signature, monsieur le président de la République m'a chargé d'avoir l'honneur d'appeler votre attention sur le cas de Monsieur Ignazi. En sa qualité d'inscrit maritime cet homme n'ayant pu profiter du bénéfice de la libération conditionnelle qui lui avait été accordée, la difficulté a été tournée en demandant pour lui une grâce complète. » Lettre du secrétaire général du président de la République au ministre de la Justice du 19 mai 1898, AN, BB¹⁸ 6440.

1. La détermination de l'administration pénitentiaire des Colonies

Comme souvent en matière de prison au XIX^e siècle, les désaccords et hésitations en matière de politique pénitentiaire sont liées à une volonté d'autonomie de l'administration pénitentiaire face à la direction des affaires criminelles et des grâces. Dans les cas des établissements pénitentiaires qui accueillent des forçats transportés aux colonies, cependant, il ne s'agit pas de l'administration pénitentiaire du ministère de l'Intérieur, mais de celle du département des colonies. Cette administration pénitentiaire, qui succède, avec la transportation, au département des chiourmes du ministère de la Marine, tente d'exploiter une formulation ambiguë de la loi du 14 août 1885.

Avec la mise en place de la transportation, l'administration pénitentiaire du ministère de la Marine ne doit plus se contenter de gérer les bagnes portuaires et les prisons maritimes, mais également les nouveaux établissements pénitentiaires établis aux colonies pour y accueillir les transportés. Après la chute de l'Empire, précisément en 1873, ces établissements qui, d'ailleurs, ne reçoivent plus l'appellation officielle de « bagnes », dépendent d'un bureau lui-même rattaché à la quatrième direction au sein du ministère de la Marine et des Colonies, la direction des colonies, et plus précisément de la 2^e section (« Établissements pénitentiaires ») du troisième bureau (« Justice et régime pénitentiaire »), la première section étant chargée de la justice coloniale. Les chiourmes, qui ne gèrent que le reliquat des détenus avant la fermeture définitive du bagne de Brest, sont, elles, rattachée au troisième bureau (« Subsistances, hôpitaux et chiourmes ») de la troisième direction²¹²⁷.

En 1881, sur décision de Gambetta et dans le contexte d'expansion coloniale sous la Troisième République²¹²⁸, les Colonies deviennent une administration à part entière et non plus une simple direction avec, à sa tête, un sous-secrétaire d'État, et elles sont rattachées non plus à la Marine, mais au ministère du Commerce²¹²⁹. Dans les années qui suivent, le département des Colonies, toujours sous l'autorité d'un sous-secrétaire d'État, est rattaché tantôt au ministère du Commerce et de l'Industrie, tantôt au ministère de la Marine, avant de devenir un ministère à part entière en 1894. En son sein, l'administration pénitentiaire devient un bureau indépendant détaché de la justice coloniale²¹³⁰ et rattaché à la direction de la comptabilité et des services pénitentiaires²¹³¹. Par ailleurs, les services locaux se sont aussi dotés de bureaux spécialisés : ainsi, par décret du 16 février 1878, est

²¹²⁷ Alm. 1873, p. 154-155.

²¹²⁸ N. BANCEL, P. BLANCHARD, F. VERGES, *La République coloniale*, Fayard, Paris, 2006 ; B. DURAND, « Observer la justice coloniale sous la III^e République », in : J. ROYER (dir.), *La justice d'un siècle à l'autre*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 55-81 ; G. MANCERON, *Marianne et les colonies. Une introduction à l'histoire coloniale de la France*, La Découverte, Paris, 2005 ; E. FAURE, *L'extension des lois pénales dans les colonies sous la III^e République*, Mémoire de DEA en droit dactyl., université de Montpellier I, 2002 ; R. GIRARDET, *L'idée coloniale en France de 1871 à 1962*, Fayard, Paris, 1972.

²¹²⁹ Alm. 1881, p. 207, exemplaire raturé à la main disponible sur Gallica.

²¹³⁰ Alm. 1886, p. 213.

²¹³¹ Alm. 1895, p. 380.

créée, à la Guyane française, une administration pénitentiaire²¹³². Suivant une logique comparable à celle adoptée dans le cas de la correspondance interministérielle, le bureau de l'administration pénitentiaire dépendant du ministère, à Paris, communique avec ses services locaux par le biais d'une dépêche ministérielle signée par le sous-secrétaire d'État et adressée au gouverneur²¹³³.

Tant le bureau de l'administration centrale que l'administration pénitentiaire locale de la Guyane ou de la Nouvelle Calédonie s'occupent indifféremment des forçats transportés et des autres catégories de détenus, qu'il s'agisse des déportés politiques, des relégués après 1885 ou des condamnés des tribunaux de la colonie. Cette administration est sans doute encline à vouloir appliquer les mêmes règles pour toutes les catégories de détenus qui sont placés sous son autorité. Elle se fonde sur une ambiguïté de la loi du 14 août 1885 pour inclure les forçats transportés dans le domaine d'application de cette loi.

Contrairement à celui des détenus des prisons militaires et maritimes, le cas des détenus des établissements des colonies a été envisagé par le législateur²¹³⁴. Cependant, la volonté des parlementaires était de limiter les bénéfices de la loi du 14 août 1885 aux détenus des prisons à l'exclusion des forçats transportés : la loi précise, dans son article 11, que les dispositions concernant la libération conditionnelle sont applicables dans les colonies « sous réserve des dispositions des lois ou règlements spéciaux relatifs à l'exécution de la peine des travaux forcés ». Cette formule remplace la rédaction précédente du même article qui posait, lui, une exclusion de l'application de la libération conditionnelle dans les établissements « affectés à l'exécution de la peine des travaux forcés »²¹³⁵. La rédaction est donc ambiguë, puisqu'on pourrait considérer que rien, dans les règlements spéciaux relatifs à l'exécution de la peine de travaux forcés, ne vient expressément interdire d'utiliser les dispositions de la loi du 14 août 1885.

Pourquoi une rédaction aussi peu explicite ? Il s'agissait sans doute de pouvoir accorder le bénéfice de la libération conditionnelle à des individus condamnés par les tribunaux des colonies à une peine de réclusion mais qui sont détenus dans les bagnes : ce cas était semble-t-il fréquent. Quant à l'exclusion, pour les forçats transportés, du bénéfice des dispositions de la loi de 1885, elle serait justifiée par l'existence d'un régime de la libération conditionnelle prévu par la loi du 30 mai 1854 et par un règlement du 18 juin 1880²¹³⁶.

²¹³² Bulletin officiel de la transportation à la Guyane, 1890, p. 218.

²¹³³ La dépêche ministérielle n° 116 du 6 mars 1890 qui émane du 3^e bureau (celui de l'administration pénitentiaire) de la première division du département des Colonies est signée du chef de la division au nom du sous-secrétaire d'État aux colonies. Bulletin officiel de la transportation à la Guyane, 1890, p. 215.

²¹³⁴ LC, p. 200.

²¹³⁵ *Ibid.*

²¹³⁶ « Cette réserve s'explique par cette circonstance que, dans les établissements de nos colonies où s'exécute la peine des travaux forcés, il y a, en vertu de la loi du 30 mai 1854 et d'un règlement d'administration publique très récemment élaboré et promulgué seulement le 18 juin 1880, des dispositions spéciales en vue du régime disciplinaire et de la libération conditionnelle qui ne devront subir aucune modification de la loi actuelle. » *Ibid.* À noter que le règlement d'administration publique promulgué le 18 juin 1880 ne mentionne aucunement l'existence d'une quelconque « libération conditionnelle » dans les établissements de travaux forcés, mais se contente, dans son article 2, de préciser que les transportés de « première classe » pourront bénéficier de la concession de terrain

Bien qu'elle soit ici qualifiée de « libération conditionnelle », les dispositions de l'article 11 de la loi du 30 mai 1854, même interprétées par le règlement du 18 juin 1880, ressemblent bien davantage à celles de la loi sur les jeunes détenus du 5 août 1850 qu'à celles de la loi du 14 août 1885 : il s'agit d'une forme de placement du détenu à l'extérieur du bagne. L'article 11 autorise les forçats qui se sont distingués par leur bonne conduite à travailler auprès des habitants ou de l'administration de la colonie, ou encore d'obtenir une concession de terrain qu'ils pourront cultiver.

La loi recèle donc une certaine ambiguïté : le législateur n'exclut pas explicitement les forçats des bagnes coloniaux du bénéfice de la libération conditionnelle, mais considère que celle-ci doit être assurée par les dispositions de la loi du 30 mai 1854 et non par celles du 14 août 1885. C'est en prenant appui sur cette ambiguïté que l'administration pénitentiaire du ministère des Colonies tente de donner la priorité à la libération conditionnelle sur la grâce collective.

2. La dépêche ministérielle du 28 septembre 1889 : priorité à la libération conditionnelle dans les bagnes

La volonté de l'administration pénitentiaire des colonies s'affiche très rapidement : dès le 3 juin 1887, une première instruction confie aux gouverneurs la possibilité d'accorder des libérations conditionnelles sans opérer de distinction entre les condamnés des tribunaux des colonies et les condamnés aux travaux forcés²¹³⁷. En 1889, un nouveau pas est franchi : la dépêche du 28 septembre 1889 présente clairement le dispositif de la loi du 14 août 1885 comme devant s'appliquer aux forçats transportés.

Les instructions contenues dans cette dépêche reproduisent, de manière assez remarquable, les raisonnements du directeur de l'administration pénitentiaire de l'Intérieur sur l'intérêt qu'il y a à remplacer la grâce collective par la libération conditionnelle, sans que l'on sache, d'ailleurs, si les deux administrations ont communiqué entre elles ou si elles ont seulement suivi des raisonnements parallèles. Elles justifient par une forme de défiance envers les grâces collectives le fait de réduire le nombre de celles-ci pour donner la priorité à la libération conditionnelle.

La dépêche du 28 septembre 1889 formule le constat de la nécessité de conserver, sur le forçat libéré à la suite d'une mesure de clémence, une forme de pouvoir que ne permet pas les mesures de libération définitives procédant des grâces collectives : l'expérience démontre en effet que, dans la plupart des cas, même les mieux notés des condamnés cessent de se conduire bien lorsqu'ils échappent au contrôle de

ou du placement à l'extérieur prévus par l'article 11 de la loi du 30 mai 1854. Décret du président de la République du 18 juin 1880, BSGP, 1880, p. 678.

²¹³⁷ Dépêche du sous-secrétaire d'État aux colonies au gouverneur de la Nouvelle Calédonie du 21 février 1890, *Bulletin officiel de la transportation à la Guyane*, 1890, p. 216-218.

l'administration²¹³⁸. Les instructions formulées dans la dépêche demandent donc de limiter les grâces collectives « exclusivement à l'avenir, aux individus assidus au travail et d'une conduite exemplaire ». Le but énoncé par la dépêche est de « reculer, d'une manière générale, la mise en liberté de cette partie de la population pénale »²¹³⁹.

Les « individus assidus au travail et d'une conduite exemplaire » étaient déjà ceux qui, dans les instructions précédentes, devaient être « exclusivement » proposés pour les grâces : la dépêche du 28 septembre 1889 ne modifie donc pas les critères de sélection des détenus choisis pour être proposés pour une grâce collective. Le point déterminant de ces instructions concerne exclusivement la restriction « dans une proportion notable » du nombre des propositions. Contrairement à l'administration pénitentiaire de l'Intérieur dans les instructions de 1886 et 1887, aucune indication chiffrée n'est fournie pour procéder à cette réduction numérique. L'essentiel est plutôt de préparer l'idée que ce qui est retiré à la grâce doit être accordé à la libération conditionnelle.

À cette diminution du nombre des grâces collectives doit correspondre en effet une augmentation proportionnelle du nombre des libérations conditionnelles pour arriver, comme cela est envisagé en métropole à la même période, au remplacement de la grâce collective par la libération conditionnelle : la dépêche demande donc explicitement qu'il soit fait un recours plus fréquent aux « dispositions de la loi du 14 août 1885 » afin de récompenser les détenus qui le méritent « tout en les maintenant dans la dépendance directe de l'administration par la menace du retrait immédiat de la faveur dont ils jouissent »²¹⁴⁰. Les instructions qui terminent la dépêche insistent de nouveau sur la nécessité de remplacer la grâce collective par la libération conditionnelle : c'est au moment de la préparation des propositions de grâces annuelles que les services pénitentiaires de la colonie doivent envisager, de préférence, une libération conditionnelle plutôt qu'une grâce²¹⁴¹.

La volonté de remplacer la grâce par la libération conditionnelle n'est pas justifiée dans cette dépêche par une extension de l'usage de l'indulgence, mais, tout au contraire,

²¹³⁸ « Monsieur le gouverneur, l'expérience a démontré que, dans la plupart des cas, les condamnés aux travaux forcés qui, même en cours de peine, était le mieux noté, cessaient de travailler et de se bien conduire dès qu'ils échappaient à la surveillance et à la tutelle de l'administration. Il me paraît donc y avoir, par suite, tout intérêt à maintenir le plus longtemps possible les transportés dans notre dépendance de manière à pouvoir guider plus efficacement les efforts de ceux d'entre eux qui veulent revenir au bien et à ne rendre autant que possible à la vie libre que des individus éprouvés est capable de marcher désormais sans guide. » Dépêche ministérielle adressée au gouverneur de la Guyane du 28 septembre 1889 (Colonies, 1^{ère} division, 3^e bureau), *Bulletin officiel de la transportation à la Guyane*, 1889, p. 395-396.

²¹³⁹ « J'estime que, pour arriver à ce but, il suffira tout d'abord de restreindre, dans une proportion notable, le nombre des propositions de grâces formulées, chaque année en faveur des condamnés à temps, en les limitant exclusivement à l'avenir, aux individus assidus au travail et d'une conduite exemplaire, afin de reculer, d'une manière générale, la mise en liberté de cette partie de la population pénale. » *Ibid.*

²¹⁴⁰ « Les dispositions de la loi du 14 août 1885, et auquel le service pénitentiaire colonial a eu le tort, à mon sens, de n'avoir pas plus souvent recours jusqu'ici, vous fournissent, au surplus, un moyen commode d'encourager les détenus qui vous paraîtraient mériter de la bienveillance, tout en les maintenant dans la dépendance directe de l'administration par la menace du retrait immédiat de la faveur dont ils jouissent, au cas où ils viendraient à se livrer à de nouveaux écarts de conduite. » *Ibid.*

²¹⁴¹ « Telle est, monsieur le gouverneur, la ligne de conduite qu'il conviendra d'adopter dorénavant pour la préparation du travail des propositions de grâce en faveur de la population pénale ; vous voudrez bien donner des instructions dans ce sens au directeur de l'administration pénitentiaire et me faire connaître, en accusant réception de la présente dépêche, les dispositions que vous aurez cru devoir adopter pour régler définitivement l'application de cette mesure. » *Ibid.*

par une volonté de renforcer le contrôle exercé sur les détenus libérés en raison de leur bonne conduite. Là où les instigateurs de la libération conditionnelle, à commencer par Bonneville de Marsangy, voyaient en celle-ci un moyen d'accroître l'usage de la clémence, l'administration pénitentiaire des colonies y voit surtout une occasion d'étendre la surveillance exercée sur les détenus qui bénéficient d'une remise de peine. Loin d'être considérée comme une occasion de l'extension de la politique de clémence envers les détenus, la loi du 14 août 1885 est interprétée comme une manière de s'assurer davantage de contrôle sur les détenus libérés sans pour autant augmenter le nombre de ceux-ci.

Face à la volonté affichée de l'administration pénitentiaire des colonies, le ministère de la Justice, pourtant garant du respect des intentions du législateur, semble hésiter.

B. Les hésitations sur l'application de la libération conditionnelle aux forçats transportés

La dépêche du 28 septembre 1889 s'appuie sur une ambiguïté de rédaction de la loi du 14 août 1885 pour demander au gouverneur d'accorder la priorité aux libérations conditionnelles sur les grâces collectives. Pourtant, le Parlement a explicitement voulu exclure les forçats transportés du bénéfice des dispositions de la loi du 14 août 1885 et n'y inclure que les détenus condamnés dans les tribunaux des colonies. La volonté de l'administration pénitentiaire des Colonies se heurte donc à une difficulté majeure : le recours à la loi du 14 août 1885 qu'elle envisage est contraire à la volonté du législateur.

Cependant, comme la libération conditionnelle est de la compétence exclusive de l'administration pénitentiaire, l'intervention de la direction des affaires criminelles et des grâces pour s'opposer à l'interprétation du département des colonies n'est pas une évidence. Il est d'usage en effet que le premier bureau de la direction des affaires criminelles et des grâces, celui chargé de la législation criminelle, réponde à une sollicitation du département concerné sur une question d'interprétation de la loi. Il est plus rare que la direction des affaires criminelles et des grâces intervienne de son propre mouvement dans ce qui apparaît comme le domaine réservé d'un autre ministère. Cet état de fait explique sans doute la passivité observée par le ministère de la Justice durant les trois premières années qui suivent la dépêche, et cela alors qu'à deux occasions au moins il aurait pu remarquer le caractère problématique des mesures prises par le ministère des Colonies (1). C'est à partir de 1892 seulement que le département de la Justice réagit (2).

1. La passivité du ministère de la Justice

Les échanges entre les départements ministériels sont constants : le département des Colonies prend régulièrement l'avis de la direction des affaires criminelles et des grâces sur l'interprétation des lois. Or, à l'occasion de deux de ces échanges, le ministère de la

Justice demeure passif alors qu'il aurait pu relever le problème posé par l'usage de la libération conditionnelle dans les colonies : en 1890 lors d'une question sur l'obligation de résidence à la suite d'une libération conditionnelle et en 1891 au moment de l'adoption du nouveau règlement disciplinaire des bagnes coloniaux.

La première occasion se présente dès le début de l'année 1890. Le gouverneur de la Guyane s'est adressé à son ministère de tutelle, qui a lui-même transmis au ministère de la Justice une question sur la « détermination du point de départ de l'obligation de résidence imposée aux condamnés aux travaux forcés qui ont été admis à bénéficier des dispositions bienveillantes de la loi du 14 août 1885 sur la libération conditionnelle »²¹⁴². Il s'agit en effet de résoudre le problème du calcul du temps de son obligation de résidence dans la colonie du forçat libéré, communément appelée « le doublage » : faut-il prendre comme point de départ la date de la libération effective ou la date correspondant à l'expiration de la peine ? Dans sa réponse datée du 17 février 1890 et signée du directeur des affaires criminelles et des grâces, le département de la Justice estime que « l'obligation à la résidence doit commencer le jour de sa libération » quitte à annuler cette durée commencée en cas de réincarcération²¹⁴³.

Cette réponse peut provoquer l'étonnement à double titre. D'abord, le directeur des affaires criminelles et des grâces ne semble pas retenir que loi du 14 août 1885 ne peut pas s'appliquer aux transportés. Ensuite, cette lettre est en contradiction avec le principe selon lequel la peine est encore en cours d'exécution durant la période au cours de laquelle le libéré peut être réincarcéré²¹⁴⁴ : le directeur affirme en effet que le libéré conditionnel ne « subit plus » sa peine. Ces imprécisions dans les réflexions sur la nature de la libération conditionnelle, s'il en était encore besoin, à quel point les premières années de l'application de la loi de 1885 se font sur un terrain mouvant.

La deuxième occasion où le ministère de la Justice manque de réagir à la question de la libération conditionnelle dans les bagnes coloniaux survient à l'occasion du décret qui, le 4 septembre 1891, permet l'adoption d'un nouveau règlement d'administration publique pour la mise en œuvre des dispositions de la loi du 30 mai 1854. Le précédent règlement, daté du 18 juin 1880, resté célèbre parce qu'il supprimait les châtiments corporels, avait créé cinq classes de condamnés et précisé les conditions dans lesquelles les forçats méritants pouvaient se voir attribuer une concession ou être placé hors du

²¹⁴² Lettre du ministre du Commerce, de l'Industrie et des Colonies au ministre de la Justice du 10 février 1890, AN, BB¹⁸ 6440.

²¹⁴³ « Lorsqu'un individu est libéré conditionnellement, sa peine doit être considérée comme expirée conditionnellement puisqu'il ne la subit plus. En conséquence, l'obligation à la résidence doit commencer le jour de sa libération, sachant qu'en cas de réincarcération, la durée de résidence déjà commencée est annulée rétroactivement et doit être à nouveau calculée à la fin de peine. » Lettre du ministre de la Justice au ministre du Commerce, de l'Industrie et des Colonies du 17 février 1890 (copie), *Bulletin officiel de la transportation à la Guyane*, 1890, p. 215-216.

²¹⁴⁴ « La mesure de la libération conditionnelle ne porte aucune atteinte à la décision judiciaire qui a été rendue par le tribunal répressif examinant les faits pour lesquels le délinquant comparu devant lui. Tenant compte d'éléments d'appréciation postérieurs au jugement, elle permet seulement de suspendre, après un temps d'épreuve, les rigueurs du châtiment à l'égard du condamné repentant. Mais la peine subsiste jusqu'à son échéance légale. » Circulaire du garde des Sceaux aux procureurs généraux du 28 juin 1888, *Bulletin officiel du ministère de la Justice*, 1888, p. 102.

bagne auprès de particuliers ou de l'administration locale²¹⁴⁵. Cependant, et bien qu'il soit cité par les parlementaires en 1885 pour justifier le fait qu'une forme de libération conditionnelle existe déjà dans les bagnes coloniaux²¹⁴⁶, le décret du 18 juin 1880 ne fait aucune mention de l'expression « libération conditionnelle ».

Le règlement du 4 septembre 1891, adopté pour remplacer le décret du 18 juin 1880 qui ne « répondait pas suffisamment aux nécessités de la situation »²¹⁴⁷, ramène le nombre des classes de détenus à trois seulement, et, dans son article 4, réserve aux détenus de la première de ces classes la possibilité d'être compris dans « les propositions de remises de peine, de réductions de peine ou de libération conditionnelle transmises par le gouverneur de la colonie »²¹⁴⁸. La mention, à côté des grâces collectives, de la notion de « libération conditionnelle » peut-elle faire référence à l'interprétation qui était celle des parlementaires de 1885, c'est-à-dire renvoyer au placement des forçats méritants hors du bagne par l'attribution d'une concession ou par un travail auprès d'un particulier ou d'une administration ? Il ne le semble pas puisque ces mesures de placement sont mentionnées à l'article 2 du décret du 4 septembre 1891. La « libération conditionnelle » de l'article 4 du décret ne peut donc que faire référence à celle prévue par la loi du 14 août 1885. Il est d'ailleurs cohérent qu'elle soit mentionnée en même temps que les remises et réductions de peine puisque les instructions du 28 septembre 1889 demandaient que l'administration pénitentiaire de la colonie fasse les propositions de libération conditionnelle en même temps que les propositions de grâces collectives. Il est d'ailleurs significatif qu'un règlement supposé remplacer un précédent règlement jugé trop « indulgent » rajoute la libération conditionnelle parmi les dispositions dont les autorités pénitentiaires peuvent faire usage : l'usage de la libération conditionnelle était en effet compris comme une mesure de contrôle renforcée à l'égard des forçats libérés pour bonne conduite.

Le rapport rédigé à l'intention du président de la République indique que le texte du règlement a été préparé par une « commission spéciale » de l'administration des colonies avant d'être ensuite examiné par le Conseil d'État²¹⁴⁹. Le ministère de la Justice a-t-il bien été consulté, comme cela était semble-t-il souvent le cas pour les textes relatifs à la détention ? Les archives n'en font pas état, mais il est possible qu'elles n'aient pas été conservées. Toujours est-il que la direction des affaires criminelles et des grâces ne semble pas avoir réagi, sur le moment, au problème posé par l'article 4 de ce décret par rapport au texte de l'article 11 de la loi du 14 août 1885.

²¹⁴⁵ Décret du président de la République du 18 juin 1880, RP, 1880, p. 678.

²¹⁴⁶ Voir supra, paragraphe précédent.

²¹⁴⁷ « Préparé sous l'influence des idées philanthropiques de l'époque et de théories très élevées, sans doute, mais parfois dangereuses dans leurs conséquences, ce décret, dans les auteurs semblent n'avoir envisagé que le côté moralisateur de la peine, a fait une part trop large à l'indulgence [...] » Rapport au président de la République du sous-secrétaire d'État aux colonies du 4 septembre 1891, *Bulletin officiel de la transportation à la Guyane*, 1892, p. 52.

²¹⁴⁸ Décret relatif au régime disciplinaire des établissements de travaux forcés aux colonies du 4 septembre 1891, article 4, *Bulletin officiel de la transportation à la Guyane*, 1892, p. 56.

²¹⁴⁹ Rapport au président de la République du sous-secrétaire d'État aux colonies du 4 septembre 1891, *Bulletin officiel de la transportation à la Guyane*, 1892, p. 52.

Cette réaction, cependant, a lieu dès l'année suivante, au moment de la préparation des mesures de clémence pour l'année 1892.

2. La réaction du ministère de la Justice

C'est à la troisième occasion que la Chancellerie semble réaliser le problème posé par l'application de la loi du 14 août 1885 dans les bagnes²¹⁵⁰, lorsqu'au printemps 1892, l'administration pénitentiaire de la Guyane profite de la préparation des grâces collectives pour proposer également un certain nombre de libérations conditionnelle²¹⁵¹. Cette démarche paraît bien être une application directe des possibilités offertes, dans le prolongement des instructions du 26 septembre 1889, par l'article 4 du règlement d'administration publique du 4 septembre 1891 : remplacer, autant que faire se peut, les propositions de grâces collectives par des propositions de libérations conditionnelles en faveur aussi bien des « réclusionnaires coloniaux » que des « transportés en cours de peine ».

Cependant, la communication de ces états de propositions de libération conditionnelle au ministère de la Justice entraîne une réaction de celui-ci qui répond, « qu'il y a lieu de modifier à l'avenir la jurisprudence adoptée jusqu'à ce jour en ce qui concerne l'application des dispositions de la loi du 14 août 1885 concernant la mise en libération conditionnelle et de ne plus étendre cette mesure aux transportés subissant leur peine en dehors du territoire de la France et de l'Algérie »²¹⁵².

La lettre du ministre de la Justice au sous-secrétaire d'État aux colonies datée du 6 août 1892 est reproduite à la suite de la dépêche ministérielle. Or, cette lettre a été précédée d'une note interne à la direction des affaires criminelles et des grâces conservées dans les archives. Cette note, à l'en-tête du 2^e bureau, celui des grâces²¹⁵³, prend nettement position

²¹⁵⁰ L'échange de correspondance entre le ministère des Colonies et celui de la Justice avant 1892 n'est pas connu par les archives, mais par les dépêches publiées dans le *Bulletin officiel de la transportation à la Guyane*. Il n'est donc pas possible de savoir à quoi sont dues les hésitations du ministère de la Justice : une des hypothèses possibles est que c'est le bureau de la législation criminelle, qui semble moins au courant de la subtilité des rapports entre la grâce et la libération conditionnelle que le bureau des grâces, qui a été chargé de rédiger la lettre du 17 février 1890 au nom de la direction des affaires criminelles et des grâces. En revanche, au printemps 1892, c'est bien le bureau des grâces qui est destinataire des propositions de grâces et de libérations conditionnelles transmises par le ministère des Colonies : il peut alors prendre conscience du problème et réagir.

²¹⁵¹ Une dépêche ministérielle du 2 octobre 1892 adressée par l'administration centrale du ministère à l'administration locale en Guyane rappelle la procédure suivie : « Monsieur le gouverneur, vous aviez transmis au Département, par lettre du 1^{er} mars dernier, n° 357 à l'occasion des grâces générales de l'année courante, 5 états de propositions de mise en libération conditionnelle en faveur de transportés en cours de peine et de réclusionnaires coloniaux. » Dépêche ministérielle du sous-secrétaire d'État aux colonies au gouverneur de la Guyane du 2 octobre 1892, *Bulletin officiel de la transportation à la Guyane*, 1892, p. 403.

²¹⁵² « J'avais communiqué par suite à monsieur le garde des Sceaux, ministre de la Justice, en même temps que les dossiers des individus compris sur les listes dont il s'agit, les diverses propositions que vous aviez formulées à cet égard et j'attendais, pour répondre à notre communication, que la Chancellerie m'eût fait connaître son avis sur l'opportunité de l'application de cette mesure de clémence. Or, il résulte d'une dépêche que vient de m'adresser M. le ministre de la Justice et dont vous trouverez ci-joint copie qu'il y a lieu de modifier à l'avenir la jurisprudence adoptée jusqu'à ce jour en ce qui concerne l'application des dispositions de la loi du 14 août 1885 concernant la mise en libération conditionnelle et de ne plus étendre cette mesure aux transportés subissant leur peine en dehors du territoire de la France et de l'Algérie. » *Ibid.*

²¹⁵³ Cette note interne émanant du bureau des grâces semble avoir pour objectif d'exposer au directeur et au chef du bureau de la législation criminelle les raisons pour lesquelles les forçats transportés doivent être exclus de la libération conditionnelle, et pourquoi donc les réponses précédemment fournies au département des Colonies, en particulier celle du 17 février 1890, sont

contre l'interprétation de la loi du 14 août 1885 défendue par l'administration pénitentiaire des Colonies en rappelant que la volonté du législateur est sans ambiguïté²¹⁵⁴. La note se fonde sur les débats parlementaires préparatoires à la loi du 14 août 1885 et qui ne laissent aucun doute sur l'intention du législateur de laisser hors du champ de la libération conditionnelle les forçats transportés, et cela en raison des dispositions de la loi du 30 mai 1854 qui prévoient déjà une forme de libération conditionnelle à leur intention²¹⁵⁵.

Pour les condamnés aux travaux forcés, c'est le lieu de leur détention qui est déterminant pour savoir si les dispositions de la loi de 1885 peuvent leur être appliquées : les condamnés aux travaux forcés qui subissent leur peine dans les bagnes coloniaux sont exclus du bénéfice des dispositions de la loi du 14 août 1885, tandis que les condamnés aux travaux forcés détenus en France ou en Algérie, comme c'est en général le cas des femmes, peuvent en bénéficier²¹⁵⁶, sauf si elles acceptent de rejoindre les bagnes coloniaux auquel cas elles perdent ce bénéfice²¹⁵⁷.

Le ministre de la Justice conclut que l'article 11 de la loi du 14 août 1885, qui étend aux colonies le bénéfice de la libération conditionnelle ne s'applique pas aux forçats transportés, et il fait part de cette analyse au ministre des Colonies²¹⁵⁸. S'il est loisible d'accorder des libérations conditionnelles aux détenus condamnés à une peine de réclusion dans les tribunaux de la colonie, il n'est pas possible d'étendre cette mesure aux détenus condamnés à une peine de travaux forcés et transportés dans la colonie pour y subir leur peine. Le ministère de la Justice considère que le décret de 1891 est « contraire à la loi lorsque dans son article 4, il mentionne une certaine classe de condamnés aux travaux

erronées. Ce document renforce notre hypothèse selon laquelle le bureau de la législation criminelle, et non celui des grâces, a rédigé la lettre du 17 février 1890.

²¹⁵⁴ « La loi du 14 août 1885 “sur les moyens de prévenir la récidive” est-elle, dans les dispositions relatives à la libération conditionnelle, applicable aux condamnés aux travaux forcés subissant leur peine hors du territoire de la France et de l'Algérie ? La réponse négative à la question posée semble découler de l'examen des travaux préparatoires du texte même de la loi de 1885 combinée avec diverses dispositions de lois antérieures. » Note datée du 6 juillet 1892 de la direction des affaires criminelles et des grâces, AN 20030558/10 Dossier 362.

²¹⁵⁵ « [...] Les concessions de terre, les engagements autorisés par les articles 11 et 12 de [la loi du 30 mai 1854] ne sont autre chose qu'une sorte de libération préparatoire. C'est pourquoi la loi du 14 août 1885 a laissé en dehors de ces dispositions les établissements de travaux forcés. » *Ibid.*

²¹⁵⁶ « Les condamnés aux travaux forcés à temps doivent être divisés en deux catégories. 1^{ère} catégorie – ceux qui subissent leur peine, conformément aux dispositions de la loi du 30 mai 1854, dans les établissements pénitentiaires de travaux forcés aux colonies. 2^{ème} catégorie – ceux qui, par suite d'empêchement ou aux termes de la loi et des règlements, subissent leur peine dans un établissement de France ou d'Algérie. La première catégorie est en dehors de la libération conditionnelle. La seconde catégorie y entre. » *Ibid.*

²¹⁵⁷ « En principe, les femmes restent en France, mais on fait parfois appel à leur bon vouloir, dans l'intérêt du mariage des transportés concessionnaires que l'État favorise comme le meilleur moyen de régénération. De plus, la femme condamnée en même temps que son mari peut être, sur sa demande, autorisée à le suivre ou à le rejoindre aux colonies pénitentiaires. Par le fait de leur départ, la loi du 14 août 1885 cesse d'être applicable aux femmes au profit de la loi du 30 mai 1854. » *Ibid.*

²¹⁵⁸ « Après examen, j'estime que ces dispositions ne peuvent être étendues aux condamnés de cette catégorie qui subissent leur peine hors du territoire de la France et de l'Algérie [...] L'article 11 de la loi du 14 août 1885 dispose que la dite loi est applicable aux colonies, mais il ajoute “sous réserve des dispositions des lois ou des règlements spéciaux relatifs à l'exécution de la peine des travaux forcés”. La situation de ces derniers est réglée par la loi du 30 mai 1854 ou les règlements pris en exécution de cette loi. » Lettre du ministre de la Justice au sous-secrétaire d'État aux Colonies du 6 août 1892, *Bulletin officiel de la transportation à la Guyane*, 1892, p. 405.

forcés subissant leur peine aux colonies comme étant susceptibles de bénéficier de la libération conditionnelle »²¹⁵⁹.

À la suite de cet échange de correspondance, le département des colonies doit renoncer à accorder des libérations conditionnelles aux condamnés à la peine des travaux forcés détenus dans les établissements qui sont sous sa juridiction. Pourtant, quelques mois après, l'administration pénitentiaire des Colonies obtient un revirement partiel de la jurisprudence du département de la Justice. Par une dépêche du 17 avril 1893, en effet, le sous-secrétaire d'État aux colonies fait parvenir à la Guyane une copie d'une nouvelle lettre du ministre de la Justice, datée du 28 février 1893 qui infléchit la position défendue dans la lettre précédente du 6 août 1892.

Cette lettre mérite d'être citée largement car la position tenue par le directeur des affaires criminelles et des grâces, Bouloche, qui a signé la lettre par délégation du ministre de la Justice, est paradoxale :

*Monsieur le sous-secrétaire d'État, en réponse à une communication du sous-secrétaire d'État aux colonies en date du 1^{er} juillet 1892, mon prédécesseur a eu l'honneur de faire connaître à votre administration le 6 août suivant que, dans ses dispositions relatives à la libération conditionnelle, la loi du 14 août 1885 ne lui paraissait pas applicable aux condamnés aux travaux forcés qui subissent leur peine à la Guyane ou à la Nouvelle-Calédonie. Après nouvel examen de la question, je suis amené à penser qu'en présence des termes de l'article 4 du décret du 4 septembre 1891, certains de ces condamnés pourront être admis au bénéfice de la mesure dont il s'agit. J'estime, dès lors, qu'il convient de laisser subsister tous les effets des arrêtés de libération conditionnelle pris en faveur des 14 condamnés qui font l'objet de votre dépêche du 20 de ce mois. Toutefois, je ne saurais méconnaître la portée des observations présentées par mon prédécesseur. Je crois donc devoir faire toutes réserves au sujet de la question de principe qui pourra être ultérieurement examinée de concert par nos deux départements.*²¹⁶⁰

La concession du directeur des affaires criminelles et des grâces paraît motivée par la rédaction de l'article 4 du décret de 1891 mais aussi par le souci de ne pas retirer aux détenus qui ont bénéficié d'une libération conditionnelle le bénéfice de la mesure qu'ils ont déjà obtenue. Cependant, la lettre précise bien que le principe même de la libération conditionnelle pour les forçats transportés doit être « ultérieurement examinée » et ne saurait être considérée comme adoptée.

²¹⁵⁹ « Par voie de conséquence, je suis porté à penser que le décret du 4 septembre 1891 édicte une disposition contraire à la loi lorsque dans son article 4, il mentionne une certaine classe de condamnés aux travaux forcés subissant leur peine aux colonies comme étant susceptibles de bénéficier de la libération conditionnelle, tandis que l'article 11 du dit décret me paraît au contraire faire une saine application de la loi, lorsqu'il permet d'appliquer la libération conditionnelle aux condamnés à la peine de la réclusion cellulaire ou de l'emprisonnement. » *Ibid.*

²¹⁶⁰ Lettre du ministre de la Justice au secrétaire d'État aux Colonies du 28 février 1893, *Bulletin officiel de la transportation à la Guyane*, 1893, p. 146-147.

Le ministère des colonies prend acte du fait que le ministère de la Justice « tout en réservant pour l'avenir le principe de la solution à intervenir », admet de nouveau, quant au présent, « l'application des dispositions bienveillantes de la loi du 14 août 1885 aux condamnés aux travaux forcés transportés dans les colonies pénitenciaires » : il invite donc l'administration pénitentiaire de la Guyane « comme par le passé à [lui] soumettre des propositions de libération conditionnelle pour les condamnés de cette catégorie qui [...] paraîtraient dignes de cette faveur »²¹⁶¹.

Un second coup d'arrêt est mis à cette pratique par une nouvelle lettre du ministre de la Justice au département des Colonies du 22 janvier 1897 qui reprend, pour l'essentiel, l'argumentation de celle de 1892²¹⁶². Dans un ensemble documentaire daté de 1912²¹⁶³, un procureur général nouvellement nommé en Guyane revient sur les différentes étapes de la réflexion à ce sujet²¹⁶⁴. En 1912, la question est considérée comme définitivement réglée, et alors que le nouveau procureur général se demande s'il ne faudrait pas réintroduire la libération conditionnelle en faveur des forçats transportés, l'administration pénitentiaire locale se prononce en sens inverse²¹⁶⁵. L'épisode de 1912 révèle que les hésitations sur l'application de la libération conditionnelle pour les forçats transportés ont été durables.

Au final, des libérations conditionnelles ont pu être accordées à des forçats transportés jusqu'en 1897, soit pendant une période somme toute relativement courte. Les chiffres du nombre total des libérations conditionnelles accordées sont en conséquence très réduits : elles sont au nombre de 34 en Guyane pour la période 1890 à 1895 et de 86 en Nouvelle-Calédonie pour les années qui vont de 1886 à 1895, à comparer avec les centaines de grâces collectives qui sont accordées chaque année dans ces établissements. La politique de remplacement des grâces collectives par la libération conditionnelle dans les bagnes coloniaux s'est révélée impossible à mener à bien.

²¹⁶¹ Dépêche du sous-secrétaire d'État aux colonies au gouverneur de la Guyane du 17 avril 1893, *Bulletin officiel de la transportation à la Guyane*, 1893, p. 145-146.

²¹⁶² « Le Garde des Sceaux, par une lettre du 22 janvier 1897, fixe définitivement la jurisprudence sur ce point en décidant que la libération conditionnelle prévue par la loi du 14 août 1885 n'est pas applicable aux condamnés aux travaux forcés subissant leur peine dans les colonies pénitenciaires. La loi susvisée, d'après la théorie de la Justice, ne concerne que les réclusionnaires, les prisonniers et, en vertu de l'article 11 du décret du 4 septembre 1891, les transportés ou les relégués qui viennent à encourir, en cours de peine, une condamnation nouvelle à la réclusion ou à l'emprisonnement. » *Notice sur la transportation à la Guyane française et à la Nouvelle-Calédonie*, 1896-1897, p. 25.

²¹⁶³ Le rapport du procureur général est postérieur d'un an à la période que nous étudions, mais elle évoque de nombreux événements qui sont, eux, inclus dans cette période.

²¹⁶⁴ « À une certaine époque, le Garde des Sceaux, le Ministre des Colonies, et même le Conseil d'État, qui a examiné le décret du 4 septembre 1891, ont estimé que la loi du 14 août 1885 était, dans son entier, applicable aux condamnés aux travaux forcés. Si l'année suivante le Garde des Sceaux, dans sa lettre du 6 août 1892, exprimait une opinion contraire, il déclarait dans une lettre du 28 février 1893 qu'après un nouvel examen de la question il était amené à penser qu'en présence des termes de l'art. 4 du décret du 4 septembre 1891, certains condamnés aux travaux forcés (c'est-à-dire ceux de la 1^{re} classe) pourront être admis au bénéfice de la libération conditionnelle. Si un pareil flottement existe dans les opinions successivement émises par les voix les plus autorisées, c'est que, certainement, aux arguments fournis par le garde des Sceaux en 1892 et 1897, on peut en opposer d'autres qui ne sont pas sans valeur. » Rapport du procureur général de la Guyane concernant la libération conditionnelle des condamnés aux travaux forcés du 24 octobre 1912, AN 20030558/10 Dossier 362.

²¹⁶⁵ « Je demande la permission de ne pas suivre M. le Procureur Général dans la discussion juridique de cette question, tendant à conclure que la loi du 14 août 1885 devrait être appliquée aux condamnés aux travaux forcés. Pour ma part, je m'en tiens à la décision négative de M. le garde des Sceaux notifiée depuis quinze ans par dépêche du 22 février 1897. Les arguments contenus dans ce document me paraissent péremptoires en droit. » Rapport du directeur de l'administration pénitentiaire de la Guyane concernant la libération conditionnelle des condamnés aux travaux forcés du 25 novembre 1912, AN, 20030558/10 Dossier 362.

Conclusion du chapitre 7

La crainte d'affaiblir la répression pèse sur l'application de la loi sur la libération conditionnelle comme elle avait pesé sur les dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818. La mise en place de la libération conditionnelle se réalise avec l'objectif de ne pas étendre l'usage de la clémence au-delà de ce qui est déjà accordé, et donc de réduire autant que possible le recours à la grâce collective. Loin des discours qui en font une avancée dans le domaine de l'indulgence, la libération conditionnelle, en cherchant à se substituer à la grâce, vise à renforcer la surveillance des libérés. C'est dans l'idée d'étendre le contrôle sur les détenus bénéficiaires de la clémence que l'administration pénitentiaire de l'Intérieur et l'administration pénitentiaire des Colonies essaient de remplacer la grâce collective par la libération conditionnelle. Cet usage est le reflet de la défiance qui s'exprime de plus en plus à l'égard de l'amendement du condamné.

Ce programme, cependant, ne peut s'exécuter facilement pour une raison déjà amplement soulignée : l'obstination à nier la ressemblance entre grâce collective et libération conditionnelle a empêché toute réflexion sur la coordination entre les deux dispositifs et toute recherche sur la manière de délimiter leurs domaines respectifs. Quand l'application de la libération conditionnelle rencontre des difficultés, il semble naturel de se tourner vers la grâce collective pour combler les manques, alors même que cette solution risque de contrarier l'objectif d'étendre la surveillance exercée sur les libérés : et par un effet pervers de la crainte de la défiance de l'opinion publique envers la clémence, le paradoxe qui conduit à récompenser par une grâce définitive des détenus jugés indignes d'une libération conditionnelle ne parvient pas à être corrigé. Enfin, parce qu'elle n'avait été pensée que pour les prisons de l'Intérieur, la libération conditionnelle ne peut s'étendre aux détenus des autres établissements pénitentiaires, privant l'administration du bagne d'un dispositif qui aurait pu renforcer la surveillance des forçats libérés.

La grâce collective survit à la mise en place de la libération conditionnelle non seulement pour les commutations et réductions de peine, mais également pour les remises totales de la peine qui conduisent à des libérations anticipées et cela à l'égard de larges catégories de détenus : étrangers expulsés, détenus incapables de fournir les garanties exigées pour la libération conditionnelle, forçats transportés.

Chapitre 8. Les grâces collectives au tournant des XIX^e et XX^e siècle

Quelle description peut-on faire de la situation générale des grâces collectives au tournant des XIX^e et XX^e siècle ?

Les grâces collectives ne disparaissent pas après l'adoption de la loi sur la libération conditionnelle. Les raisons en sont connues : dans les prisons de l'Intérieur, les grâces collectives servent à récompenser les détenus qui ne sont pas accessibles à une mesure de libération conditionnelle. Dans les bagnes coloniaux, malgré la volonté du ministère des Colonies, le ministère de la Justice, chargé de l'interprétation des lois, confirme que la loi du 14 août 1885 ne s'applique pas aux forçats transportés. Il n'en reste pas moins qu'à partir de 1888, la libération conditionnelle prend son essor tandis que les grâces collectives connaissent un recul régulier. Dresser un tableau de l'état général de l'institution des grâces collectives à cette période impose en premier lieu de se demander quelle est l'impact du développement de la libération conditionnelle sur celle-ci.

Le fait est que le nombre des grâces collectives diminue de manière importante et atteint même, après 1907, un étiage extrêmement bas. Sur le long terme, cette baisse est incontestablement liée à l'essor de la libération conditionnelle. Cependant, vers la fin de la période, un autre phénomène entre en jeu : la chute du nombre des grâces collectives s'accompagne d'un recul de la quantité des libérations conditionnelles et même des grâces individuelles. Il n'est donc plus question du transfert d'un type de mesure de clémence à un autre, mais bien du recul de la clémence elle-même.

Ce repli de la clémence doit probablement être mis en rapport avec le fait que, au cours de ces mêmes années, le débat public s'enflamme : le laxisme supposé du gouvernement à l'égard du crime est régulièrement dénoncé dans la presse à grand tirage. Bien évidemment, le dilemme entre clémence et affaiblissement de la répression n'est pas né à ce moment-là : il est au cœur du débat sur l'amendement du délinquant depuis le début du XIX^e siècle. Cependant, ce débat demeurerait limité à des cercles assez étroits, à la fois intellectuels et spécialisés. À partir de la seconde moitié du XIX^e siècle apparaît progressivement la presse de masse. Si « l'espace public » commence à se structurer dès le XVIII^e siècle²¹⁶⁶, il est incontestable que l'apparition de la grande presse à la fin du XIX^e siècle contribue à faire de l'opinion publique un acteur majeur de la politique, en particulier en matière de répression pénale. Avec l'avènement de la Troisième République, les hommes politiques sont conduits à prendre de plus en plus en compte les thèmes qui sont débattus dans la presse populaire²¹⁶⁷. Or, parmi ces thèmes, celui de la montée des périls

²¹⁶⁶ J. HABERMAS, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, 2^e éd., Paris, Payot, 1978.

²¹⁶⁷ J. LE QUANG SANG, *La loi et le bourreau. La peine de mort en débats. 1870-1985*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2003, p. 59-73.

et du crime occupe une place centrale dans des journaux friands de faits divers²¹⁶⁸. Dès le vote de la loi sur la libération conditionnelle, cette influence se fait sentir : dans un contexte où la question du « récidivisme » occupe le premier plan, la loi du 14 août 1885 « sur la prévention de la récidive » doit tenir compte des réserves exprimées face à la question de l'amendement du détenu²¹⁶⁹. Au début du XX^e siècle, la pression de l'opinion s'accroît encore et culmine au moment de la « crise de la répression » à la Belle Époque²¹⁷⁰ : entre 1907 et 1911, le nombre des grâces collectives et, avec un léger décalage, celui des grâces individuelles et des libérations conditionnelles s'en ressent directement.

C'est donc un ensemble de facteurs, qui vont de l'essor de la libération conditionnelle à la critique du laxisme pénal, qui expliquent le recul du nombre des grâces collectives dans cette période qui s'étend de 1885 à 1911. Un état des lieux de la grâce collective à cette époque combinant une approche quantitative et qualitative permet de détailler ces évolutions statistiques et de constater que les grâces collectives font l'objet d'un jugement critique de la part des experts de la science criminelle et pénitentiaire, qui en regrettent surtout le caractère administratif voire « bureaucratique ». (Section 1).

Un hasard de la conservation des archives permet également de se rapprocher, le plus possible, de la pratique ordinaire du dispositif des grâces collectives à cette période. À l'exception des toutes premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818, les états de proposition de grâces collectives n'ont été conservés dans les archives que de manière discontinue et exceptionnelle, sauf pour une très courte période au début du XX^e siècle. Cet ensemble documentaire qui concerne les années 1890 à 1908 est absolument unique : il permet d'illustrer par des exemples concrets le travail de l'administration pénitentiaire locale et la reconstitution de la succession des mesures de clémence accordées à certains détenus (section 2).

²¹⁶⁸ L. BOGANI, J. BOUCHET, P. BOURDIN et J.-C. CARON, *La République à l'épreuve des peurs. De la Révolution à nos jours*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2018 ; F. CHAUVAUD, *Le juge, le tribun et le comptable. Histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours. 1789-1930*, Paris, Anthropos Economica, 1995 ; D. KALIFA, *Crime et culture au XIX^e siècle*, Paris, Librairie Académique Perrin, 2005 ; D. KALIFA, *L'Encre et le sang. Récits de crimes et société à la Belle Époque*, Paris, Fayard, 1995.

²¹⁶⁹ Sur le contexte dans lequel la loi du 14 août 1885 est adoptée, voir *supra*, chapitre 6, p. 483 et s.

²¹⁷⁰ D. KALIFA, « Magistrature et « crise de la répression » à la veille de la grande guerre (1911-1912) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 67, n° 1, 2000, p. 43-59.

Section 1. Une approche quantitative et qualitative des grâces collectives

Après 1885, les grâces collectives entament une période contrastée de leur histoire. D'un côté, elles connaissent une baisse régulière alors que la libération conditionnelle est en courbe ascendante. Elles font l'objet de critiques adressées par les spécialistes de la question pénitentiaire et paraissent affectées par l'opprobre qui touche les institutions de clémence en général à la fin de la première décennie du XX^e siècle. D'un autre côté, elles apparaissent comme une institution pénitentiaire indispensable, dont la procédure et les caractéristiques générales sont solidement fixées, et l'hypothèse de leur disparition n'est que rarement envisagée. Les juristes leur reconnaissent un statut à part dans l'étude de la grâce en général.

Pour rendre compte de cette évolution de la grâce collective à la Belle Époque, il est utile de combiner une approche quantitative, qui met à profit les statistiques publiées par le ministère de la Justice et par l'administration pénitentiaire, (§1), et une approche qualitative fondée sur les jugements des spécialistes de la science pénitentiaire (§2).

§1. L'évolution statistique entre 1885 et 1911 : le recul des grâces collectives

Le *Compte général* publié chaque année par le ministère de la Justice et, dans une moindre mesure, les *Statistiques pénitentiaires* du ministère de l'Intérieur ainsi que les *Notices sur la transportation* du ministère des Colonies fournissent un certain nombre de données qui permettent de retracer l'évolution quantitative des grâces collectives entre 1885 et 1911.

Aux observations générales sur les statistiques des grâces collectives²¹⁷¹, il faut ajouter deux réflexions concernant celles de la période postérieure à 1885. Tout d'abord, le *Compte général*, la source principale, ne recense que les grâces collectives accordées « conformément à l'usage »²¹⁷² à « l'occasion de la fête nationale du 14 juillet »²¹⁷³. Or, certains ouvrages semblent indiquer que sous la Troisième République, la date du 1^{er} janvier est parfois retenue pour annoncer des grâces, comme cela s'était fait sous la monarchie de Juillet et le Second Empire²¹⁷⁴. Les précisions manquent toutefois pour juger si ces grâces du 1^{er} janvier sont bien des grâces collectives au sens que cette expression avait au XIX^e siècle, c'est-à-dire si elles sont bien accordées à des détenus méritants sur proposition de l'administration pénitentiaire. Quelles que soient ces grâces, l'évolution

²¹⁷¹ Pour une présentation des sources statistiques concernant la grâce collective, voir *supra*, chapitre 4, p. 319 et s.

²¹⁷² CGJC, 1900, Rapport au président de la République, p. XC.

²¹⁷³ Cette expression se retrouve dans de nombreux rapports.

²¹⁷⁴ Voir *supra*, chapitre 3, p. 207-210 et p. 212-216.

quantitative qu'il est possible de retracer à partir des données du *Compte général* ne s'appuie que sur les tableaux concernant les grâces du 14 juillet qui, de plus, comme sous le Second Empire, ne dénombrent pas les grâces accordées aux condamnés de la justice militaire et maritime.

La seconde observation tient au fait que ces séries statistiques ont été établies pour remplir les objectifs qui étaient ceux de leur époque²¹⁷⁵ et qu'elles ne correspondent pas toujours au type de renseignements qu'un historien contemporain souhaiterait trouver. À partir de 1886, la présentation des grâces du 14 juillet se voit réduite de moitié dans le *Compte général* : la réhabilitation, réformée suite à la loi du 14 août 1885, occupe désormais une des deux pages autrefois réservées aux grâces collectives²¹⁷⁶. Les décomptes des grâces par établissement est désormais omis. Le contraste avec les années 1873 à 1877, âge d'or de la statistique des grâces individuelles et collectives, est net²¹⁷⁷.

Par ailleurs, le rapport introductif adressé au président de la République qui ouvre le *Compte général* omet de plus en plus régulièrement de faire un commentaire sur les grâces collectives même si celles-ci figurent toujours dans les tableaux. Les rapports de 1891, 1892, 1895 à 1897, 1899, 1901 et 1904 n'en font aucune mention, et après une dernière allusion, d'ailleurs assez brève, en 1906, il n'en est plus question. Tout se passe comme si la question de la grâce collective devenait mineure aux yeux de l'administration du ministère de la Justice ou, en tous cas, comme s'il n'était plus nécessaire de mettre l'accent sur ce dispositif qui ne semble guère appeler de commentaires. Les *Statistiques pénitentiaires*, quant à elles, permettent de connaître le nombre des libérations conditionnelles et des grâces accordées dans les prisons de l'Intérieur : cependant, elles sont présentées sans distinction entre grâces collectives et grâces individuelles.

Le *Compte général* continue cependant d'indiquer la répartition des grâces collectives par type d'infraction et par type de mesure (commutations, réduction de peine ou remise du reste). Une comparaison entre les grâces collectives de 1885 à 1911 et celles d'avant 1885 est donc possible. Alors que le nombre des grâces collectives était en hausse dans la période précédente, il accuse, entre 1885 et 1911, une décroissance constante (A). En revanche, les caractéristiques générales de la grâce collective paraissent remarquablement stables entre les deux périodes (B).

²¹⁷⁵ « Instrument de politique « morale », la statistique permettra aussi de stimuler le zèle des magistrats et d'unifier la jurisprudence en mettant sous leurs yeux les inégalités de la répression selon les diverses juridictions. », J.-C. FARCY, « Statistique et histoire de la criminalité : l'exemple de la violence dans la France du XIX^e siècle », in : Antoine FOLLAIN (dir.), *Brutes ou braves gens ? La violence et sa mesure (XVI^e-XVIII^e siècle)*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2019, p. 19-34.

²¹⁷⁶ Cette page recense les réhabilitations prononcées suivant les dispositions de la nouvelle loi, alors que les réhabilitations accordées avant 1885 par voie de grâce n'étaient pas comptabilisées.

²¹⁷⁷ Durant ce bref épisode, deux pages étaient consacrées aux grâces collectives et deux autres aux grâces « particulières ». Les années de 1873 à 1877 sont les seules de tout le XIX^e siècle pour lesquelles il existe des statistiques complètes sur la grâce.

A. Une décroissance constante du nombre des grâces collectives

La courbe du nombre des grâces collectives est orientée tendanciuellement à la baisse entre 1885 et 1911. À partir de la seconde moitié de la décennie 1880, en effet, les grâces collectives entament une lente et progressive décrue. Cette baisse est relativement régulière jusqu'en 1907, où le nombre de grâces collectives chute brusquement avant de remonter légèrement en 1910 et 1911.

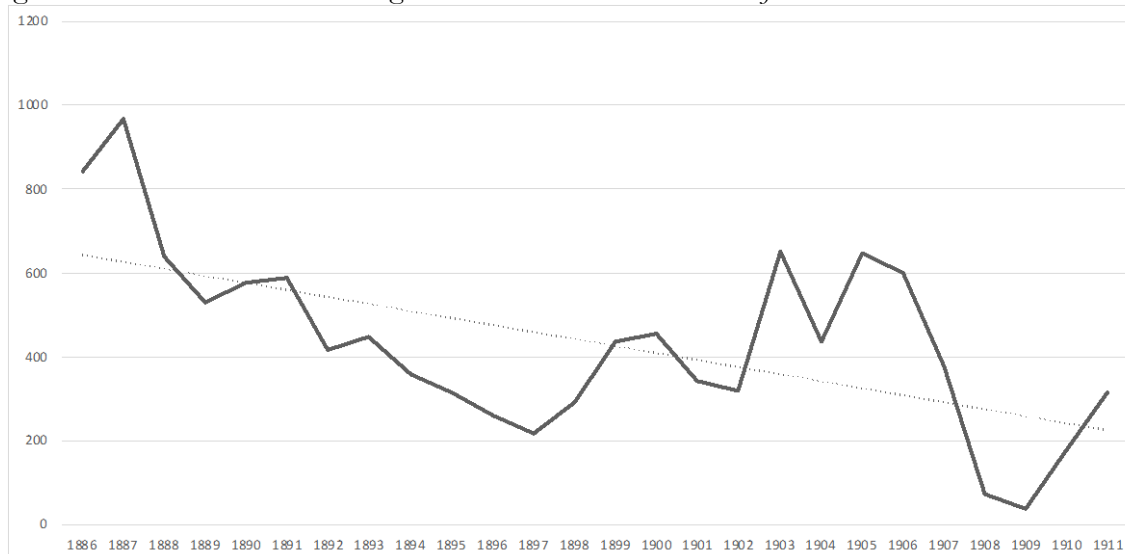
La première piste pour expliquer ce renversement de tendance est de comparer l'évolution du nombre des grâces collectives à celui des libérations conditionnelles. Si la libération conditionnelle ne peut, pour des raisons qui ont déjà été exposées, se substituer entièrement à la grâce collective, cela n'empêche pas qu'elle puisse la remplacer en grande partie : or, après premières trois années décevantes, le nombre des libérations conditionnelles tend en effet à augmenter régulièrement à partir de 1888, fournissant ainsi une première clé d'explication.

Pour autant, l'évolution du nombre des grâces collectives ne peut pas s'expliquer seulement ainsi. En effet, on constate que l'effondrement du nombre des grâces après 1907 est suivi, avec un léger décalage, d'une baisse du nombre des libérations conditionnelles. Il semble donc que certaines des causes du fléchissement du nombre des grâces collectives, au moins celles de la fin de la première décennie du XX^e siècle, puissent affecter également les libérations conditionnelles. Si le développement de la libération conditionnelle explique la baisse des grâces collectives sur le long terme (1), les raisons de la brusque plongée de 1908-1909 doivent être recherchées dans le contexte politique de la première décennie du XX^e siècle (2).

1. Une baisse régulière à partir du milieu des années 1880

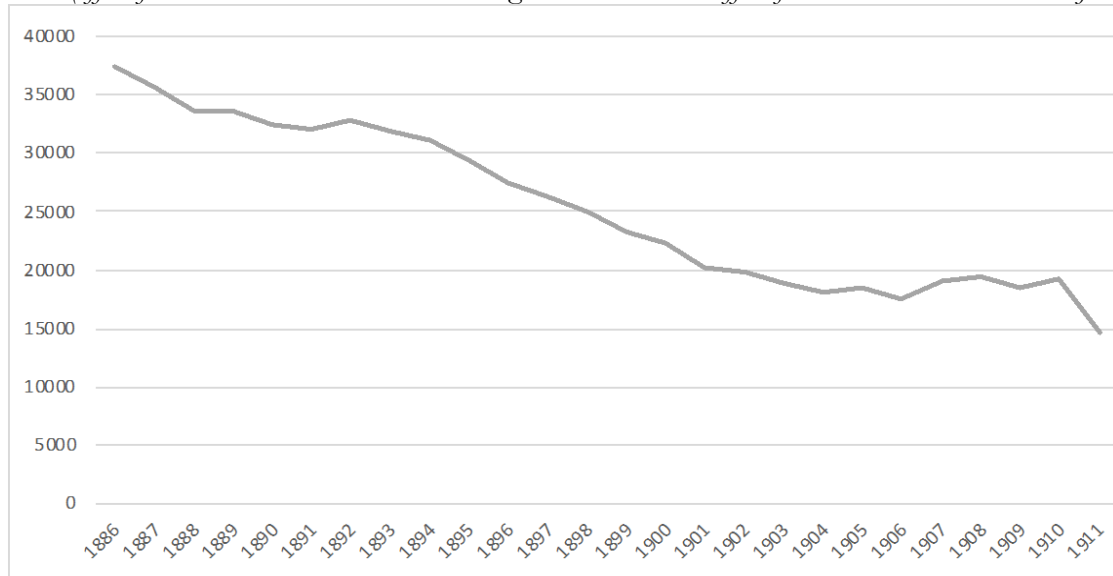
Alors que les grâces collectives avaient connu, dans la période précédente, un mouvement de hausse continu, la tendance s'inverse après 1885. Selon le *Compte général*, il a été accordé, entre 1886 et 1911, très exactement 11 641 mesures de grâces collectives. L'évolution du nombre de ces grâces année après année est représentée sur la figure 1. La courbe de tendance est une droite de coefficient négatif égal à 16,75 environ alors la courbe de tendance pour la période 1837 à 1885 possédait un coefficient positif égal à 17,5. Dans le détail, la baisse n'est pas totalement linéaire : elle débute en 1887 et connaît une première phase, assez prononcée, jusqu'en 1891, où elle arrive à un premier étiage : ensuite, avec des variations annuelles, elle remonte jusqu'en 1906 sans regagner les niveaux de 1886, avant de plonger à nouveau à la fin de la période.

Figure 1 : évolution du nombre des grâces collectives accordées les 14 juillet entre 1885 et 1911



Source : CGJC

Figure 2 : évolution de la population susceptible de se voir attribuer une grâce collective entre 1885 et 1911 (effectifs des maisons centrales et des bagnes et 30 % de l'effectif des maisons d'arrêt et de justice).



Sources : Statistiques des prisons et Notices sur la transportation

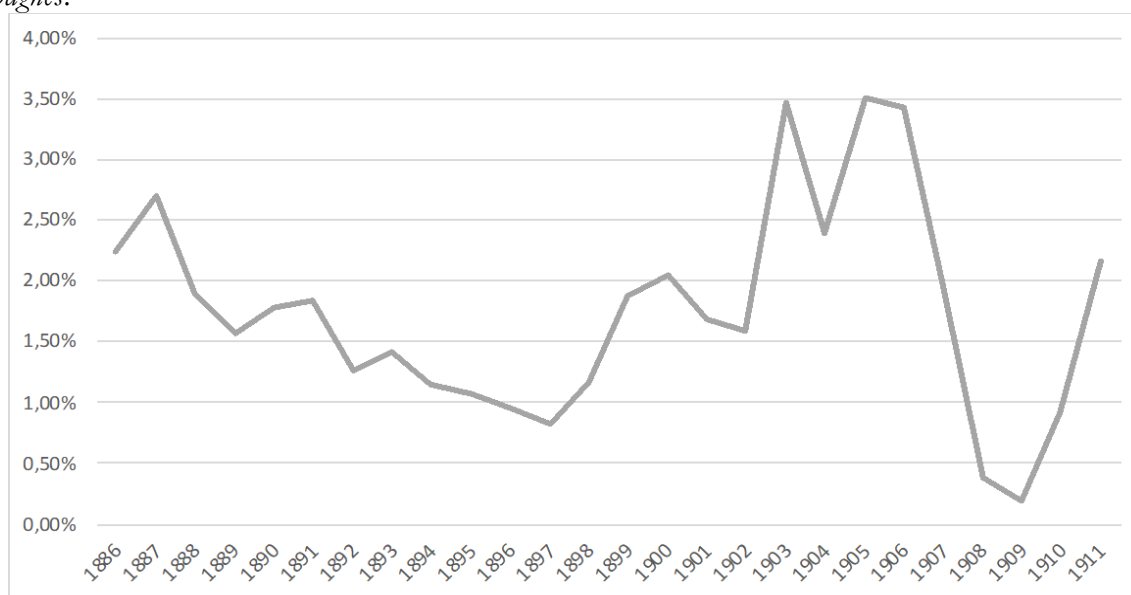
Qu'en est-il du nombre des grâces collectives par rapport à l'évolution du nombre global des détenus ? Au tournant des XIX^e et XX^e siècle, le nombre de personnes incarcérées à la suite d'une condamnation est en constante régression²¹⁷⁸. L'analyse des causes de cette

²¹⁷⁸ Ce n'était pas le cas dans la période précédente. Voir la partie sur les statistiques dans le chapitre 4, p. 316 et s.

« décroissance marquée de très long terme »²¹⁷⁹ dépasse le cadre de cette étude. On retiendra seulement que la période 1885 à 1911 s'insère dans un mouvement de baisse qui a commencé dès les débuts de la Troisième République. La population détenue susceptible de se voir accorder une grâce, qui ne se confond pas avec le nombre total de détenus, tend donc à décroître au cours de la période. Nous avons évalué précédemment cette population, outre les détenus des maisons centrales et des bagnes, à environ 30 % des détenus des maisons « d'arrêt, de justice et de correction »²¹⁸⁰ : en effet, sont incarcérés dans ces établissements d'une part des prévenus encore en attente de jugement, et d'autre part des condamnés dont les peines sont trop courtes pour qu'ils puissent être compris dans les grâces du 14 juillet.

La figure 2 montre l'évolution de cette population entre 1885 et 1911 : on peut constater que la baisse est constante. La figure 2 ne recense cependant qu'une partie des détenus qui sont susceptibles de se voir accorder une grâce à l'occasion du 14 juillet : en effet, il faudrait y ajouter les détenus des prisons de l'Algérie qui ne sont plus soumis à l'autorité du ministre de l'Intérieur à partir de l'année 1898 et qui ne sont donc plus recensés dans les statistiques des prisons. Malgré cette lacune, la figure 3 représente une approximation acceptable de l'évolution d'un taux de grâces collectives par rapport au nombre des condamnés détenus susceptibles de s'en voir accorder une.

Figure 3 : taux de grâces collectives annuelles par rapport aux effectifs dans les maisons centrales et les bagnes.



Sources : Statistique des prisons et Notices sur la transportation

²¹⁷⁹ B AUBUSSON DE CAVARLAY, « Statistiques pénitentiaires et parc carcéral, entre encombrement et (sur)occupation (1900-1995). La gestion des effectifs détenus, des mots aux indicateurs chiffrés », Criminocorpus [En ligne], vol. 4, 26 mai 2014, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/2732>, (consulté le 25 septembre 2023).

²¹⁸⁰ Encore dénommées « prisons départementales » dans les statistiques des prisons jusqu'en 1853, elles deviennent des « maisons d'arrêt, de justice et de correction » à partir de 1854.

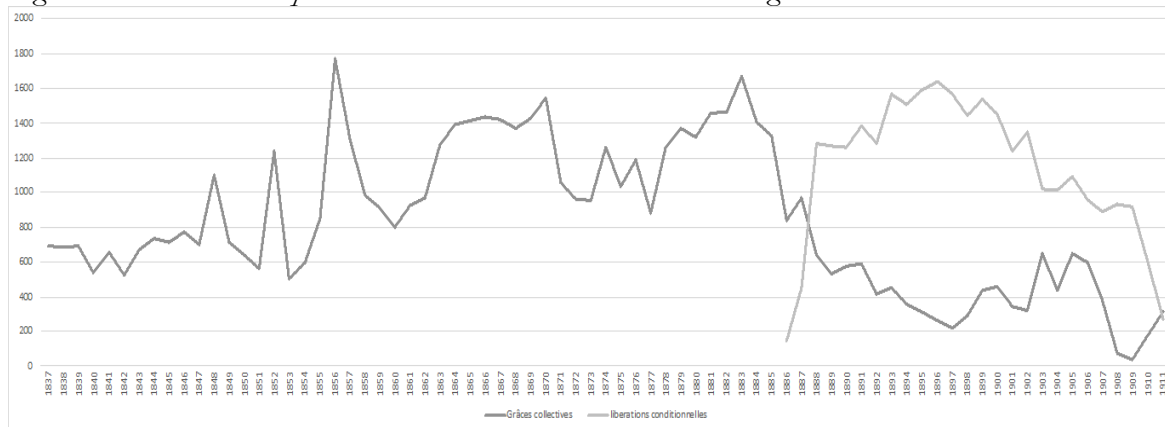
La figure 3 montre également que, rapportée au nombre de condamnés susceptibles d'obtenir une grâce collective, la baisse constatée en nombre absolu est à relativiser. En effet, si on constate bien une réduction du taux dans la décennie 1887-1897, la remontée qui suit de 1903 à 1906 permet à ce taux de dépasser le niveau qui était le sien en 1886. En revanche, la chute de 1907 à 1909 est encore plus accentuée que sur le graphique du nombre absolu des grâces collectives.

La réduction de la place des grâces collectives est donc moins forte en nombre relatif. Cependant, elle est bien réelle : en calculant en effet un taux légèrement surévalué, puisque certains détenus en Algérie ne sont pas compris dans le total, on arrive aux moyennes suivantes :

1886 – 1897 :	1,56%
1898 – 1911 :	2,35 %
1907 – 1911 :	1,13 %

Le taux sur la totalité de la période s'élève à 1,75 %. Pour rappel, le même taux s'élevait à environ 3,32 % pour le Second Empire et 3,66 % pour les débuts de la Troisième République.

Figure 4 : Évolution comparée des libérations conditionnelles et des grâces collectives entre 1837 et 1911



Source : statistique des prisons et CGJC

La comparaison avec le nombre des libérations conditionnelles qui sont accordées dans la même période éclaire le rôle de celles-ci dans la baisse du nombre des grâces. La figure 4 permet de comparer le nombre des grâces collectives avant et après 1885 et son évolution par rapport au nombre des libérations conditionnelles à partir de 1886. Les deux premières années de l'application de la loi du 14 août 1885 sont décevantes et le nombre des libérations conditionnelles reste inférieur à celui des grâces collectives²¹⁸¹. La situation

²¹⁸¹ Sur les statistiques concernant le nombre des grâces collectives et des libérations conditionnelles entre 1886 et 1888, voir supra, chapitre 7, p. 555 et s.

évolue après l'envoi des circulaires du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 28 juin et du 20 juillet 1888 : les libérations conditionnelles font un bond considérable tandis que les grâces collectives baissent. Dans les années qui suivent, et jusque vers les années 1895-1897, la libération conditionnelle continue de progresser, même si c'est à un rythme moins soutenu, tandis que les grâces collectives décroissent lentement.

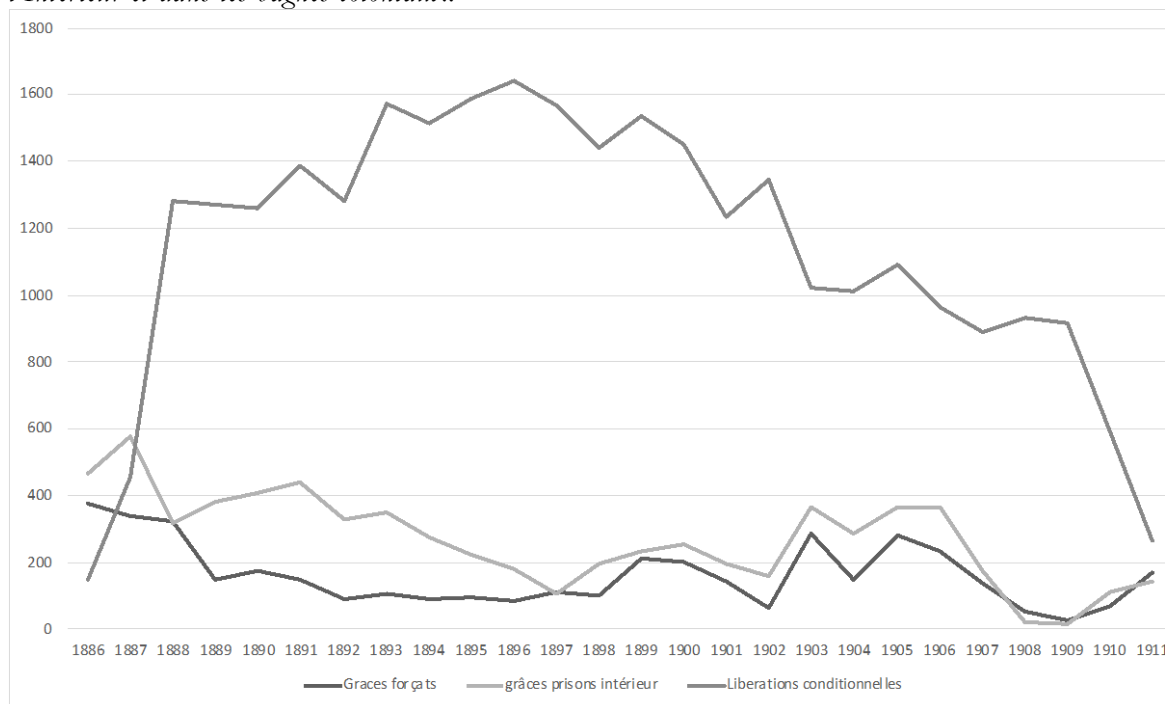
Dans les années 1890, la libération conditionnelle retrouve, en nombre absolu, les niveaux qui étaient ceux des grâces collectives sous le Second Empire et les débuts de la Troisième République : et comme le nombre des détenus a tendance à baisser dans les maisons centrales, le taux de clémence atteint à la fin du XIX^e siècle grâce à la libération conditionnelle est légèrement supérieur à celui qu'avaient atteint les grâces collectives dans les périodes précédentes.

Cette dynamique, pourtant, semble s'inverser après 1897 : les grâces collectives progressent de nouveau tandis que les libérations continues sont en recul. Enfin, à la toute fin de la période, les grâces collectives, puis, avec deux ans de décalage, les libérations continues connaissent une chute brutale.

Pour comprendre les évolutions à partir de 1897-1898, il peut être utile de comparer les libérations conditionnelles au détail des grâces collectives accordées dans les prisons de l'Intérieur et dans les bagnes. Après quelques hésitations, le ministère de la Justice a conclu que la loi du 14 août 1885 n'était pas applicable aux forçats transportés dans les colonies. Le nombre des grâces accordées dans les bagnes de Guyane et de Nouvelle-Calédonie ne devrait donc pas, en principe, être affecté par le développement de la libération conditionnelle qui ne peut remplacer la grâce collective que dans les prisons du ministère de l'Intérieur.

La figure 5 compare l'évolution des libérations conditionnelles et des grâces collectives accordées dans les prisons de l'Intérieur et dans les bagnes coloniaux. À partir de 1888, un phénomène de remplacement des grâces collectives par les libérations conditionnelles peut être mis en évidence dans les prisons de l'Intérieur. Cette année-là, en effet, les grâces collectives dans les maisons centrales et les prisons départementales connaissent une baisse rapide alors que le même phénomène ne s'observe pas dans les bagnes coloniaux. La relance de la coopération entre les deux départements ministériels a manifestement porté ses fruits. Cependant, dès les années suivantes, la baisse globale du nombre de grâces collectives tient davantage aux grâces des bagnes coloniaux qu'à celles des prisons de l'Intérieur ; or, la libération conditionnelle ne peut y remplacer la grâce. De plus, après 1897, on constate que la courbes des grâces collectives accordées dans les prisons de l'Intérieur et celles des bagnes coloniaux ont tendance à évoluer de manière synchronisée.

Figure 5 : *Évolution comparée des libérations conditionnelles et des grâces collectives dans les prisons de l'Intérieur et dans les bagnes coloniaux.*



Source : statistique des prisons et CGJC

La libération conditionnelle, de son côté, ne connaît pas les mêmes inflexions, et entame une régression à un moment où, vers 1902-1906, les grâces collectives ont tendance à remonter, et ce avant une chute qui reproduit avec deux années d'écart celle des grâces en 1908-1909. À s'en tenir à ces chiffres, il semble que les libérations conditionnelles n'ont été véritablement accordées en remplacement des grâces collectives dans les prisons de l'Intérieur qu'au cours des dix à quinze premières années de l'application de la loi du 14 août 1885 : ensuite, les deux dispositifs paraissent évoluer de manière indépendante. La coopération laborieusement mise en place par les deux départements ministériels ne semble pas avoir résisté au temps. Il apparaît qu'après les années 1897 et 1898, la direction des affaires criminelles et des grâces accorde, suivant les années, plus ou moins de grâces collectives sans faire de différence entre les prisons de l'Intérieur et les bagnes coloniaux.

Le remplacement partiel de la grâce collective par la libération conditionnelle a bien eu lieu, mais ce phénomène est demeuré limité dans le temps. Cela n'empêche pas que des causes semblables peuvent avoir, sur l'un et l'autre dispositif, des effets similaires. C'est ce qui semble se passer à partir de 1907.

2. La chute brutale du nombre des grâces collectives à partir de 1907

Après un léger fléchissement en 1906, la période 1907-1909 se caractérise par une chute brutale du nombre des grâces collectives avant une stabilisation en 1910 et 1911. Cette chute, qui précède celle des libérations conditionnelles, doit trouver une explication globale qui permette de comprendre le recul du nombre des mesures de clémence en général.

Les figures 1 et 3 permettent de constater que le nombre des grâces collectives tant absolu que relatif s'affaisse fortement à partir de 1907 pour atteindre son étiage en 1908 et 1909. Cette chute est particulièrement spectaculaire. En 1907, seuls 73 hommes et 2 femmes bénéficient d'une grâce collective²¹⁸² : sur ce total, 53 sont des hommes condamnés à la peine des travaux forcés. Le nombre de détenus des prisons de l'Intérieur qui ont obtenu une mesure de clémence s'élève donc à 22 seulement. En 1908, ces chiffres sont encore en baisse : 37 hommes et aucune femme, et sur ce nombre, les détenus des prisons de l'Intérieur ne sont que 12. On aurait pu se demander, en 1909, si la grâce collective n'allait pas tout simplement disparaître, mais les grâces collectives remontent légèrement en 1910 et 1911 sans toutefois retrouver leur niveau de 1906. Le rapport annuel adressé par le ministre de la Justice au chef de l'État au début du *Compte général* ne fournit aucune explication à la baisse du nombre des grâces collectives, qui ne sont même pas mentionnées.

Avant de formuler des hypothèses sur les raisons de cet effondrement, il faut faire quelques observations supplémentaires. Tout d'abord, la figure 5 montre que les libérations conditionnelles connaissent, elles aussi, une chute spectaculaire : de 918 en 1909, les libérations conditionnelles ne sont plus qu'au nombre de 267 en 1911. Cette chute, cependant, est décalée de deux ans par rapport aux grâces collectives, et intervient alors que ces dernières entament une légère remontée. Le nombre des grâces individuelles connaît également un brusque recul en 1910 et 1911, passant d'un peu plus de 3000 les années précédentes à un peu moins de 2000. La chute soudaine du nombre des grâces individuelles en même temps que celui des libérations conditionnelles pose question, et permet en tous cas de constater, autour de 1910, un repli de toutes les mesures de clémence.

Le recul du nombre des grâces individuelles en 1910 et 1911 n'est pas plus expliqué que celui des grâces collectives en 1908 et 1909 par les rapports du garde des Sceaux au président de la République publiés dans les *Compte général*. La baisse du nombre des libérations conditionnelles reçoit cependant une explication dans les *Statistiques pénitentiaires* pour l'année 1912 qui, pour la première fois après le rattachement de

²¹⁸² Tous les chiffres cités dans ce paragraphe sont tirés des volumes annuels des *Comptes de l'administration de la Justice criminelle en France*.

l'administration pénitentiaire, sont signées du ministre de la Justice. Bien que rédigé une année après la période que nous étudions, ce rapport donne une indication qui concerne une décision prise dans doute un ou deux ans auparavant :

*Il y a lieu d'observer qu'en raison de la progression constante de la criminalité, les libérations conditionnelles ne sont plus accordées qu'aux condamnés primaires de préférence, qui offrent à leur sortie de prison plus de garanties de reclassement et qui ont des moyens d'existence assurés.*²¹⁸³

Une condition nouvelle a donc été rajoutées à celles, déjà exigeantes, de la libération conditionnelle : les récidivistes sont presque toujours exclus du bénéfice de la libération conditionnelle. Le plus révélateur, cependant, est la justification avancée pour ce choix : « la progression constante de la criminalité ».

Selon certains auteurs, la progression réelle du nombre des infractions et de la criminalité au début du XX^e siècle n'est pourtant pas un phénomène attesté à cette époque²¹⁸⁴. En revanche, de nombreux travaux d'historiens²¹⁸⁵ mettent en avant, dans la France de la Belle Époque, l'importance d'un sentiment de montée en puissance du péril criminel que résume le titre d'un article, « La crise de la répression » publié par Guillaume Loubat, procureur général près la cour d'appel de Lyon, dans la *Revue politique et parlementaire* en juin 1911²¹⁸⁶. Cette montée est, certes, progressive depuis les débuts de la Troisième République. Il existe cependant des points de cristallisation lorsque, à certains moments, cette question fait irruption dans le débat public. Or, les années 1907 et 1908 correspondent précisément à un de ces épisodes.

Un fait divers du début de l'année 1907, le crime de Soleilland, du nom d'un assassin et violeur d'enfant condamné à mort et gracié en septembre 1907, connaît en effet un retentissement considérable. Ce fait divers n'est certes pas le seul à avoir défrayé la chronique à la Belle Époque, mais il se trouve que la grâce accordée à Solleilland intervient dans un contexte particulier : celui de la discussion d'un projet de loi d'abolition de la peine de mort et alors que le président Fallières a systématiquement gracié tous les condamnés à mort depuis son élection en 1906²¹⁸⁷. L'annonce de cette grâce, après l'émotion qu'avait provoqué le crime abondamment relaté dans la presse à grand tirage,

²¹⁸³ *Statistiques pénitentiaires pour l'année 1912*, Rapport au président de la République, p. 26-27.

²¹⁸⁴ « Pour la période qui nous intéresse, rien ne permet, en fait, de conclure à un accroissement significatif de la criminalité rapportée au nombre d'habitants. » J.-M. BERLIERE, *Le Crime de Soleilland. Les journalistes et l'assassin*, Paris, Tallandier, 2003, p. 18.

²¹⁸⁵ J.-M. BERLIERE, *Le Crime de Soleilland. Les journalistes et l'assassin*, op. cit. ; A.-C. AMBROISE-RENDU, *Crimes et délits. Une histoire de la violence de la Belle époque à nos jours*, Paris, Nouveau Monde Editions, 2006 ; D. KALIFA, *L'Encre et le sang. Récits de crimes et société à la Belle Époque*, Paris, Fayard, 1995.

²¹⁸⁶ D. KALIFA, « Magistrature et « crise de la répression » à la veille de la grande guerre (1911-1912) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, vol. 67, n° 1, 2000, p. 43-59.

²¹⁸⁷ R. BADINTER, G. CANDAR, M. REBERIOUX, « Abolir la peine de mort. Le débat parlementaire de 1908 », *Bulletin de la Société d'études jaurésiennes*, vol. 126, 1992 (*Cahier Jaurès*, 2) ; J. LE QUANG SANG, *La loi et le bourreau*, op.cit. ; J. LE QUANG SANG, « L'abolition de la peine de mort en France : le rendez-vous manqué de 1906-1908 », *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies*, vol. 6, n° 1, 2002, p. 57-83 ; N. PICARD, *Le châtiment suprême. L'application de la peine de mort en France (1906-1981)*, Paris, Fondation Varenne, 2018.

suscite en faveur de la peine de mort une campagne d'une ampleur inédite qui a raison de la volonté abolitionniste des parlementaires. Le projet d'abolition de la peine de mort est rejeté le 8 décembre 1908, assurant « le triomphe du thème de la répression »²¹⁸⁸.

La crainte d'un affaiblissement de la répression et d'une indigence excessive n'ont rien d'inédit et accompagnent la question des grâces collectives quasiment depuis leur naissance en 1818. Cependant, l'historien Jean-Marc Berlière résume parfaitement ce que la situation peut avoir de nouveau en 1907 :

*C'est une véritable « crise sécuritaire » que la France traverse au tournant des XIX^e et XX^e siècles. La France a peur, peur du crime, peur de criminels de plus en plus nombreux. Au-delà de la récurrence d'anxiétés séculaires, la nouveauté de cette crise tient à sa dimension publique et politique [...] Deux facteurs jouent un rôle essentiel et nouveau dans ce phénomène : la liberté et le développement de la presse, et le jeu de la démocratie parlementaire.*²¹⁸⁹

L'exploitation politique de ces faits divers pour mettre en cause la responsabilité d'un gouvernement présenté comme paralysé par des considérations humanitaires a incontestablement des conséquences sur la politique de clémence. Si le crime de Soleilland a d'abord eu un effet sur la question de la peine de mort, c'est en fait toute la politique gouvernementale qui en est affectée. Rompant avec un certain optimisme manifesté jusqu'alors²¹⁹⁰, le ministre de la Justice, Louis Barthou, reconnaît dans le rapport du *Compte général* pour l'année 1909 que « l'affaiblissement de la répression s'est accentué de jour en jour »²¹⁹¹. La grâce n'est pas épargnée dans ce débat²¹⁹² : et si c'est d'abord la grâce d'un condamné à mort, en l'occurrence celle de Soleilland, qui a choqué l'opinion, la question du droit de grâce en général a été posée dans la presse et devant le Parlement²¹⁹³. La clémence, qui ne suscitait déjà guère d'adhésion dans l'opinion publique en 1885, fait désormais courir un danger politique au gouvernement.

Au total, et bien que les archives ou les documents publiés à cette époque soient muets sur ce point, la concomitance du scandale médiatique de la grâce de Soleilland et de

²¹⁸⁸ D. KALIFA, *Crime et culture au XIX^e siècle*, Paris, Librairie Académique Perrin, 2005, p. 277.

²¹⁸⁹ J.-M. BERLIÈRE, *Le Crime de soleilland*, op. cit., p. 15.

²¹⁹⁰ D. KALIFA, *Crime et culture au XIX^e siècle*, op. cit., p. 276.

²¹⁹¹ CGJC 1909, Rapport au président de la République, p. XIX.

²¹⁹² « La police arrête, les juges relâchent, le gouvernement gracie ». La formule choc du préfet Lépine, en poste à cette époque, montre bien que la question de la grâce est facilement associée au débat plus général sur la répression. L. LEPINE, *Mes souvenirs*, Paris, Payot, 1929, p. 187.

²¹⁹³ Ainsi, lors du débat sur l'abolition de la peine de mort, le député Fernand Labori déclare : « Ce qu'il y a de pire dans une grande démocratie, où l'exécution de la loi est la garantie commune des droits de tous, c'est que les peines soient prononcées sans qu'elles soient exécutées, comme il arrive trop souvent, non pas seulement en ce qui concerne la peine de mort, mais en ce qui concerne les diverses peines dans toute l'échelle du Code pénal. Ce qui importe en matière répressive, c'est que ceux qui s'exposent aux peines soient sûrs qu'elles leur seront appliquées et c'est un véritable péril social qui se manifeste lorsque ceux qui projettent de commettre des crimes ou des délits peuvent se dire qu'ils ont, par le moyen de la grâce injustement appliquée, des chances trop certaines d'échapper à la répression. » Débat sur l'abolition de la peine de mort, site de l'Assemblée nationale [En ligne], https://www.assemblee-nationale.fr/histoire/peinedemort/04_11_1908.asp (consulté le 25 septembre 2023).

L'effondrement du nombre des mesures de clémence est frappante. L'hypothèse la plus probable est que l'opinion publique et la grande presse ont joué un rôle majeur dans la baisse drastique du nombre de mesures de clémence accordées dans les années qui ont suivi cet épisode.

Toutefois, si cette hypothèse est juste, il reste un point à élucider. Si le crime de Soleilland est bien à l'origine du recul des mesures de clémence accordées sous toutes les formes, pourquoi existe-t-il un décalage entre la baisse du nombre des grâces collectives et la libération conditionnelle ?

Une explication pourrait être trouvée dans le rôle de la grâce collective comme dispositif précurseur de la politique de clémence du gouvernement. Par politique de clémence, il faut entendre le choix soit de chercher à favoriser l'amendement et la docilité des détenus par le biais des réductions de peine, soit, au contraire, de soutenir la répression en refusant ces mêmes réductions de peine. Or, le gouvernement dispose, avec la grâce collective, d'un instrument qui lui permet d'agir rapidement. Depuis l'adoption de l'ordonnance du 6 février 1818, les gouvernements successifs ont été conduits à accentuer soit l'un, soit l'autre aspect de cette politique. Dans le sens d'une politique de clémence plus généreuse, on peut citer les deux premières années de la monarchie de Juillet, moment libéral où les grâces collectives avaient connu un certain développement²¹⁹⁴. Au moment où se réunit la Commission d'Haussonville, dans les tout débuts de la Troisième République, les taux de proposition de grâces annuelles sont augmentés²¹⁹⁵. À l'inverse, un gouvernement qui veut se monter plus répressif trouve dans la réduction de la grâce collective un moyen d'afficher sa fermeté à l'égard du crime. Après 1885, le gouvernement dispose également de la libération conditionnelle, et il peut également moduler le nombre de celles-ci pour afficher une plus ferme résolution contre le crime. Cependant, les effets des décisions du gouvernement sont plus rapides dans le cas des grâces collectives que pour les libérations conditionnelles. Ces dernières sont en effet accordées tout au long de l'année, et les conséquences d'un choix politique seront nécessairement décalées en terme statistique. Rien de tel avec les grâces collectives qui sont accordées en une fois et pour lesquelles il suffit de donner des instructions à la période appropriée²¹⁹⁶. Le choix du gouvernement conduit à la réduction des grâces collectives dès 1907 et fait sentir ses pleins effets en 1908 et 1909. Le même choix pour la libération conditionnelle se lit dans les statistiques avec le décalage nécessaire à ce qu'il produise ses effets.

Les grâces collectives sont tellement peu nombreuses en 1908 et 1909 qu'elles paraissent presque sur le point de disparaître : pourtant, il n'est rien et leur nombre tend à se stabiliser après cet épisode. Pour apporter un point de vue un peu plus large sur

²¹⁹⁴ Voir, à ce sujet, le témoignage de Benjamin Appert, *supra*, chapitre 5, p. 416-418.

²¹⁹⁵ Voir *supra*, chapitre 3, p. 300.

²¹⁹⁶ L'étude des propositions de grâces pour les années 1906 à 1908 effectuée dans la seconde section de ce chapitre démontre que le nombre de propositions formulées par l'administration pénitentiaire recule assez peu en 1908 et que la baisse constatée tient surtout aux décisions de la direction des affaires criminelles et des grâces : cela semble conforter l'hypothèse d'une instruction du ministre de la Justice pour réduire le nombre des mesures de clémence.

le sort des grâces collectives après l'épisode de 1907-1909, la figure 6 présente la courbe du nombre absolu des grâces collectives jusqu'à 1925. Après la légère remontée en 1910 et 1911, les grâces collectives chutent de nouveau en 1912-1913 avant de s'équilibrer à un niveau situé souvent entre 100 et 200 mesures annuelles, avec cependant des points bas comme en 1915 ou en 1920 et 1921. La figure 6 permet ainsi de constater que la baisse des années 1907 à 1909 n'anticipe par une disparition des grâces collectives annuelles mais les conduit à un équilibre « bas » appelé à durer²¹⁹⁷.

Figure 6 : nombre de grâces collectives entre 1885 et 1925



Source : CGJC

Enfin, on peut s'interroger sur les causes de la remontée des grâces collectives en 1910 et 1911 alors que les libérations conditionnelles et les grâces individuelles diminuent. Là encore, faute de précision dans les archives ou les documents publiés par le ministère de la Justice, on en est réduit à formuler une hypothèse. Cette remontée doit se comprendre dans le contexte de baisse globale des mesures de clémence. Si, dans l'urgence, la grâce collective a permis d'afficher la rigueur répressive du gouvernement en 1908 et 1909, la baisse spectaculaire du nombre des libérations conditionnelles vient prendre le relais en 1910. Cependant, la baisse des libérations conditionnelles doit sans doute provoquer une certaine déception dans les prisons où les détenus qui se conduisent bien s'attendent à être récompensés. Si, d'un côté, le gouvernement doit donner des gages de sa rigueur répressive à l'opinion publique, il lui faut aussi, d'un autre côté, assurer l'ordre dans des établissements pénitentiaires où un espoir déçu peut entraîner une réaction violente. Il est donc permis de supposer qu'après avoir servi, dans un premier temps, à afficher la rigueur du gouvernement, les grâces collectives peuvent aider ensuite à amortir l'effet de la chute des libérations conditionnelles en repêchant quelques-uns des détenus qui n'ont pu être récompensés. On peut donc sans doute analyser l'évolution des années 1910 et 1911 comme un transfert entre les divers dispositifs de clémence au sein duquel

²¹⁹⁷ Avant une remontée considérable au milieu du XX^e siècle.

la hausse des grâces collectives est cependant loin de compenser la baisse des libérations conditionnelles.

Le dispositif des grâces collectives peut se mettre par moment au service d'une politique volontariste, que ce soit dans un sens plus favorable à la clémence ou au contraire pour réaffirmer le caractère répressif du droit pénal. Il faut compter également avec un aspect fonctionnel qui interdit de se passer complètement des grâces collectives pour ne pas décevoir complètement les attentes des détenus et risquer de provoquer des troubles dans les établissements pénitentiaires.

Après avoir vu les évolutions du nombre des grâces collectives au cours de la période 1885-1911, il reste à constater ce qui, tout au contraire, apparaît comme une forme de continuité avec la période précédente.

B. Une continuité dans les caractéristiques générales de la grâce collective

L'étude statistique de la grâce collective avant 1885 a démontré que certains facteurs, comme le genre ou la nature de l'infraction à l'origine de la condamnation, n'affectent pas les grâces collectives : ainsi, le nombre de femmes graciées correspond à la proportion de femmes détenues, et aucune infraction en particulier ne paraît privilégiée dans le choix des mesures de clémence. L'établissement dans lequel est détenu le condamné ou le type de mesure de grâce, totale ou partielle, sont en revanche des critères pertinents pour dégager une grâce collective type, qui apparaît être une mesure partielle à destination d'une longue peine²¹⁹⁸.

Les statistiques publiées sur les grâces collectives après 1885 dans le *Compte général de l'administration de la justice criminelle en France* ne donnent pas autant d'indications que dans la période précédente. Il n'est plus possible en particulier de connaître le nombre de propositions de grâces chaque année. De plus, les statistiques des prisons ne renseignent plus, de manière fiable, sur la répartition entre les grâces collectives et les grâces individuelles dans les maisons centrales. Globalement, comme avant 1885, le nombre de grâces individuelles est bien supérieur à celui des grâces collectives : les secondes sont, au total, 11 641 entre 1886 et 1911, pour 77 357 mesures individuelles dans la même période et, pour rappel, 29 646 mesures de libérations conditionnelles. Cependant, la comparaison entre les grâces collectives et les grâces individuelles n'est pertinente que pour lorsque ces dernières sont accordées à des détenus dont la peine est en cours d'exécution

En revanche, les données concernant le genre et le type d'infraction sont encore disponibles et mettent en évidence une continuité avec la période d'avant 1885 (1). Il est

²¹⁹⁸ Voir supra, chapitre 4, p. 331 et s.

également possible, en détaillant le type de mesures collectives et individuelles qui sont accordées, de montrer que la grâce collective type demeure inchangée (2).

1. les grâces collectives par genre et par type d'infraction

Pour les critères du genre et du type d'infraction, il existe une certaine stabilité : pas plus qu'avant 1885, il n'est possible de mettre en évidence un biais de genre ni l'exclusion ou la préférence d'un type d'infraction particulier dans le choix des détenus graciés.

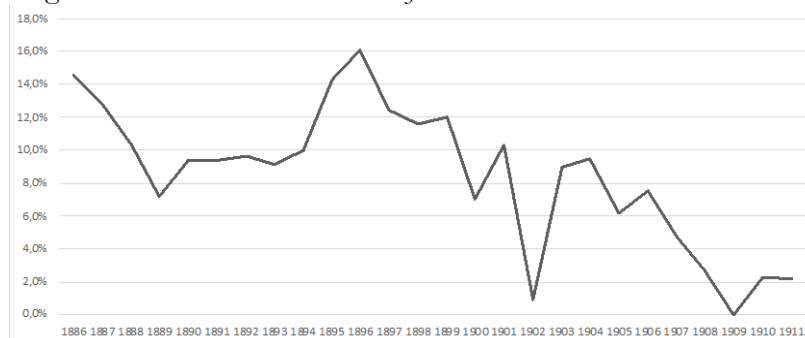
Chaque année, le *Compte général* précise le nombre d'hommes et de femmes qui ont obtenu une grâce à l'occasion du 14 juillet. Rapporté au nombre total de grâce, le pourcentage de femmes qui ont obtenu une grâce est en moyenne de 8,5 % entre 1886 et 1911, c'est-à-dire presque deux fois inférieur à celui qui a été calculé pour la période 1837-1885 qui s'élevait à 16,2 %.

Cette baisse doit cependant être comparée au taux de féminisation des prisons en France. Or, la proportion de femmes détenues n'a cessé de baisser dans la seconde moitié du XIX^e siècle : la régression du taux de féminisation des maisons centrales et des prisons départementales débute dès les années 1850. Dans les maisons centrales, le pourcentage de femmes passe d'environ 14,2 % en 1886 à 12 % en 1910.

Les détenues susceptibles d'obtenir une grâce collective ne se limitent cependant pas à celles des maisons centrales. Rapporté au contingent que nous avons évalué, soit les détenues des maisons centrales et environ 30 % de l'effectif féminin des maisons d'arrêt, le taux de féminisation n'est plus que 6,9 %, en moyenne, sur la période considérée, avec un maximum de 7,8 % en 1886 et un minimum de 6 % en 1905 : là encore, le taux de détenus féminin tend à fléchir au cours du temps. Rapporté à ces chiffres, le pourcentage de femmes qui obtiennent une grâce collective est donc légèrement supérieur.

Faute de données aussi précises dans les *Statistiques pénitentiaires* d'avant 1885, il n'a pas été possible de calculer le taux de féminisation du contingent susceptible d'obtenir une grâce collective pour la période précédente. Il est donc difficile de savoir si la baisse des grâces collectives accordées aux femmes s'explique uniquement par un taux de féminisation des détenus globalement en baisse, ou si d'autres raisons devraient être à chercher. Il est certain que par rapport à la période 1837 – 1885, le taux de grâces accordées aux femmes par rapport au nombre global de grâces collectives est beaucoup moins stable.

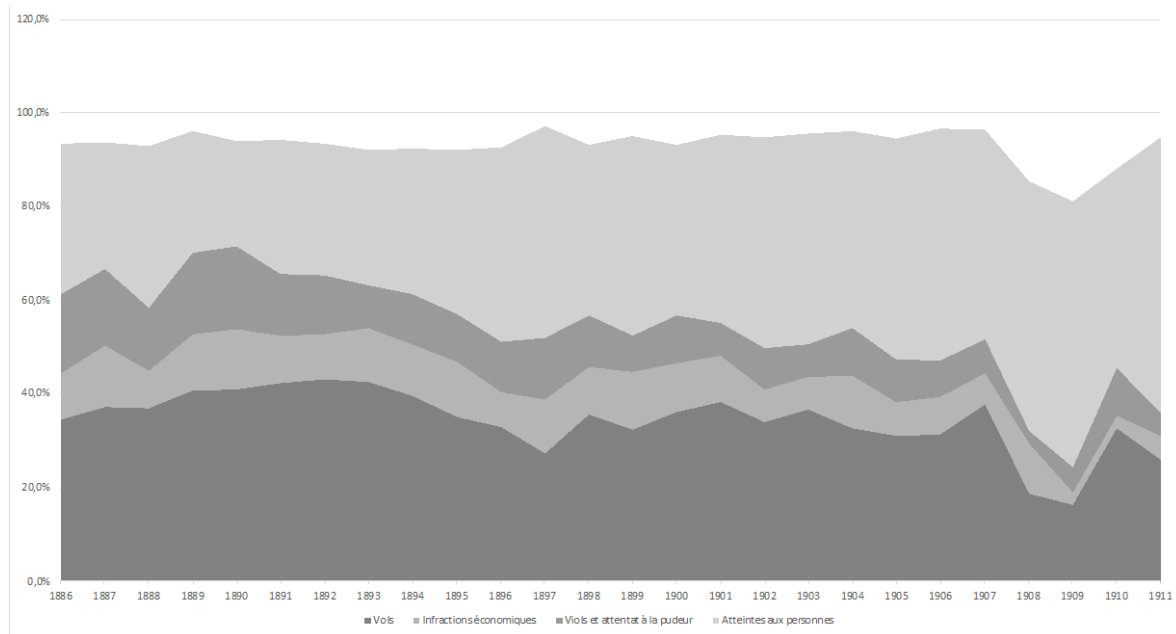
Figure 7. Taux de grâces collectives accordées à des femmes entre 1885 et 1911



Source : CGJC

Comme on peut le voir sur la figure 7, ce taux varie considérablement avec les années, et connaît une chute spectaculaire vers 1902 ou 1909. Il faut relever cependant que le fait que le nombre de grâces collectives global tend à régresser conduit à ce que le nombre de grâces collectives accordées à des femmes soit parfois très réduit : ainsi, en 1902, il n'est accordé de grâces collectives qu'à trois femmes : ce nombre s'élève à deux en 1908. Enfin, en 1909, aucune femme n'est comprise dans les grâces collectives de l'année. Lorsque les statistiques ne portent plus que sur quelques individus, leur interprétation est beaucoup plus aléatoire. Il semble donc difficile de tirer des enseignements incontestables de ces statistiques, si ce n'est que l'on peut constater que, comme avant 1885, il est impossible de mettre en évidence un biais de genre dans l'attribution des grâces collectives.

Figure 8 : grâces collectives accordées suivant les infractions ayant conduit à la condamnation initiale entre 1886 et 1911.



Source : CGJC

Il en va de même avec la nature de l'infraction qui, avant 1885, n'entraîne pas de différence notable dans les grâces accordées aux détenus. La figure 8 représente l'évolution des faits ayant motivés les condamnations initiales des détenus qui ont bénéficié d'une grâce collective ²¹⁹⁹. Pour réaliser ce graphique, les vols sont distingués des infractions économiques et des atteintes aux biens, tels que les escroqueries, abus de confiance, bris matériels. Les atteintes à la personne regroupent les homicides et les coups et blessures. Enfin, une catégorie rassemble les viols et les attentats à la pudeur. Comme avant 1885, c'est le vol qui est l'infraction la plus courante, mais, avec les atteintes aux biens en général, elle tend à voir sa proportion régresser au profit des atteintes aux personnes ainsi qu'aux viols et attentats à la pudeur.

Il aurait été profitable de pouvoir comparer les informations représentées sur la figure 8 avec la répartition de la population détenue en fonction des infractions. Malheureusement, ces statistiques ne sont disponibles, comme avant 1885, que pour les prisons de l'Intérieur. D'autre part, le choix des agrégats retenus par les rédacteurs des *Statistiques pénitentiaires* ne sont pas standardisés. En 1886, les vols sont présentés dans une catégorie qui regroupe les infractions suivantes : « abus de confiance, banqueroute simple ou frauduleuse, escroquerie, vol simple, faux en écriture, suppression d'enfant, complicité d'attentat à la pudeur, d'infanticide et d'avortement » ²²⁰⁰, alors que dans les années qui suivent, les vols sont présentés dans une catégorie à part.

Certaines années, les *Statistiques pénitentiaires* permettent cependant de distinguer les différentes infractions de manière plus précise. Les données suivantes sur les condamnations initiales des détenus des maisons centrales sont disponibles pour les années 1898 et 1899.

Tableau 1 : Faits ayant entraînés les condamnations des détenus des maisons centrales en 1898 et 1899.

	1898	1899
Vols	52,39 %	53,29 %
Atteintes aux biens	9,26 %	9,56 %
Viols et attentats à la pudeur	10,95 %	11,03 %
Atteintes aux personnes	15,22 %	15,27 %
Autres	12,18 %	10,85 %

Source : Statistiques pénitentiaires 1899

²¹⁹⁹ Dans le cas des longues peines, et en particulier pour les condamnés aux travaux forcés, il n'est pas rare qu'une seconde condamnation, par exemple pour évasion ou tentative d'évasion, s'ajoute à la condamnation initiale. Dans ces cas, on n'a retenu, pour ces statistiques, que les faits ayant conduits à la condamnation initiale.

²²⁰⁰ Le choix de la présentation des statistiques en 1886 correspond davantage à la peine encourue qu'à la nature des faits eux-mêmes. Cela conduit à un classement où, par exemple, la « complicité » d'attentat à la pudeur n'est pas comptabilisée dans la même catégorie que l'attentat à la pudeur lui-même. *Statistiques pénitentiaire*, 1886, p. XVIII.

Des données assez proches peuvent être trouvées dans le *Compte général* pour les détenus des prisons de l'Intérieur compris dans les listes de grâces collectives : le tableau 2 comptabilise les faits qui ont entraîné la condamnation des détenus graciés qui avaient été condamnés à des peines de réclusion et d'emprisonnement. Les deux contingents ne sont pas absolument identiques : en effet, les femmes condamnées aux travaux forcés sont, pour la plupart, détenues dans les maisons centrales. Malgré cette imprécision, la comparaison des tableaux 1 et 2 ne révèle pas de différence suffisamment significative pour supposer qu'une infraction en particulier est privilégiée ou exclue des mesures de clémence. Le tableau 2 révèle davantage de variations que le tableau 1 : cela paraît logique, car, sur des contingents limités – 193 grâces collectives pour les peines de réclusion et d'emprisonnement en 1899 et 231 en 1898 –, des variations annuelles aléatoires sont plus susceptibles d'apparaître. Ainsi, entre les années 1898 et 1899, les viols et attentats à la pudeur passent du simple au double, de même que les atteintes aux biens : mais cela ne concerne, à chaque fois, que quelques dizaines de détenus, soit un échantillon trop faible pour en tirer des conclusions définitives.

Tableau 2 : Faits ayant entraînés la condamnation des détenus condamnés à des peines de réclusion et d'emprisonnement compris dans les grâces collectives en 1898 et 1899

	1898	1899
Vols	41,93 %	50,28 %
Atteintes aux biens	12,43 %	22,08 %
Viols et attentats à la pudeur	12,95 %	6,93 %
Atteintes aux personnes	22,27 %	17,32 %
Autres	10 %	3,46 %

Source : CGJC 1898 et 1899

Au total, il n'est pas possible de mettre en évidence entre 1885 et 1911 une catégorie d'infraction privilégiée ou minorée dans les faits qui ont entraîné les condamnations des détenus compris dans les grâces collectives.

La question de la continuité se pose également en ce qui concerne la grâce collective type.

2. La grâce collective type après 1885

L'existence d'une grâce type ne signifie pas qu'une que toutes les grâces collectives sont accordées sur son modèle, mais que ce type représente une proportion importante des grâces collectives. La grâce collective identifiée comme une grâce collective type était,

avant 1885, une mesure partielle accordée de préférence à une longue peine, et qui n'entraîne donc pas de libération immédiate : ce genre de grâce possède le double avantage de ne pas conduire à la libération immédiate du condamné, et donc de prêter moins le flanc à la critique, et de permettre de récompenser progressivement les détenus condamnés à de longues peines qui se conduisent bien²²⁰¹.

Au fil des années, le vocabulaire concernant les mesures de clémence en faveur de la peine de détention s'est précisé dans la langue administrative. À partir de la première moitié des années 1870, le *Compte général* évite, dans les tableaux de présentation des grâces collectives, de désigner par l'expression « grâce entière » la remise du reste de la peine qui entraîne la libération du détenu. Cette expression pourrait en effet laisser penser que c'est l'exécution de la totalité de la peine qui a été remise par la mesure de grâce alors qu'il ne s'agit le plus souvent que d'effacer les derniers mois d'une peine de détention. Corrélativement, on évite de qualifier de « partielles » les grâces qui réduisent le temps de détention sans entraîner la libération : ces mesures désormais appelées dans le *Compte général* des « réductions » de peine, par opposition aux « remises » du reste²²⁰². Il faut noter cependant que le vocabulaire n'est pas aussi précis dans les états de proposition de grâce²²⁰³. Sur la totalité des 11 641 grâces collectives accordées entre 1885 et 1911, les trois quarts, soit 73,7 %, étaient soit des commutations, soit des réductions de peine. Après 1885 comme avant 1885, la grâce collective type n'entraîne donc pas la libération immédiate du détenu.

Qu'en est-il de la longueur de la peine ? L'appauvrissement des statistiques publiées dans le compte général après 1885 empêche de connaître la ventilation des grâces collectives suivant le type d'établissement pénitentiaire²²⁰⁴ : cependant, il est toujours possible de savoir à quel type de peine – travaux forcés, réclusion ou emprisonnement – avaient été condamnés les bénéficiaires de la grâce collective.

Dans le Code pénal de 1810, la peine d'emprisonnement est d'une durée maximale de cinq ans²²⁰⁵, tandis que les peines de travaux forcés à temps et de réclusion²²⁰⁶ sont supérieures à cinq ans²²⁰⁷. Les condamnés aux travaux forcés ou à la réclusion subissent donc des longues peines supérieures à cinq ans. Sur l'ensemble de la période qui s'étend de 1886 à 1911, il est possible de calculer le rapport entre le nombre de condamnés à ces différents types de peine qui ont été graciés un 14 juillet : la proportion de ceux qui ont

²²⁰¹ Voir supra, chapitre 4, sur la grâce collective type.

²²⁰² « Conformément à l'usage, des réductions, commutations et remises de peine sont accordées, chaque année, à l'occasion de la fête nationale du 14 juillet, aux détenus qui, dans les divers établissements pénitentiaires, se sont signalés par leur bonne conduite et leur sincère repentir ». CGJC, 1900, Rapport au président de la République p. XC.

²²⁰³ On y trouve fréquemment l'expression « remise de trois mois » et non « réduction de trois mois ». Par exemple Maison centrale de Beaulieu, 1906, AN, BB²² 196.

²²⁰⁴ C'est cette méthode qui a été employée, dans le chapitre 4 consacré aux grâces collectives d'avant 1885, pour distinguer les peines de plus d'un an de prison de celle égales ou inférieures à un an.

²²⁰⁵ Code pénal de 1810, article 40.

²²⁰⁶ La réclusion est, comme l'emprisonnement, une peine de détention : elle est prévue par l'article du 7 Code pénal dans la liste des peines criminelles « afflictives et infamantes ». L'emprisonnement, prévu par l'article 9, est une peine correctionnelle. Code pénal de 1810, articles 7 et 9.

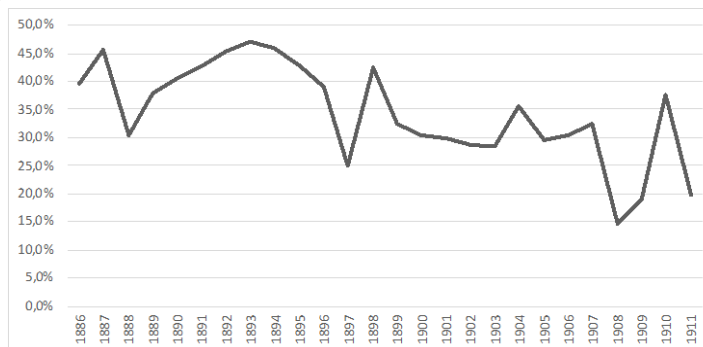
²²⁰⁷ Code pénal de 1810, articles 19 et 21.

été condamnés à de l'emprisonnement, soit à une peine égale ou inférieure à cinq ans, est de 35,9 %. Autrement dit, les deux tiers – 63,1 % exactement – des détenus qui ont bénéficié d'une grâce collective avaient été condamnés à une peine de détention supérieure à cinq années. Entre 1886 et 1911 comme avant 1885, la grâce collective type est une réduction accordée à une longue peine.

Les remises du reste de la peine, quant à elles, bénéficient d'abord aux peines de moins de cinq ans : si on calcule, en effet, les pourcentages par type de peine, on constate que seuls 16,2 % des détenus graciés condamnés aux travaux forcés et 22,3 % de ceux condamnés à la réclusion ont bénéficié d'une remise de peine, tandis que ce pourcentage monte cependant à 42,2 % des condamnés à l'emprisonnement. Ces remises du reste de la peine s'élèvent à 3063 mesures, chiffre à comparer avec les 29 646 libérations conditionnelles accordées à la même période. Les libérations anticipées de détenus avant terme s'effectuent désormais bien davantage par la libération conditionnelle que par les grâces collectives, même si les remises totales de la peine n'ont pas totalement disparu²²⁰⁸.

L'évolution au cours du temps de la proportion de détenu condamnés à une peine inférieure à cinq ans de prison compris dans les grâces collectives apporte également un éclairage intéressant. De manière significative en effet, les années où ce pourcentage est le plus bas, c'est-à-dire les années où la clémence de la grâce collective s'est appliquée dans la plus grande proportion à des peines supérieures à cinq ans, coïncident avec les périodes où le nombre total de grâces collectives est le plus faible : c'est le cas en particulier en 1897 et en 1908-1909. Tout se passe donc comme si, lorsque le nombre de grâces collectives se réduit, celles-ci se concentrent davantage sur la récompense des détenus condamnés à de longues peines, c'est-à-dire à ce qui est le cœur de l'action de la grâce collective, au détriment de ce qui est secondaire pour ce dispositif.

Figure 9. Pourcentage de détenus ayant bénéficié d'une grâce collective condamnés à une peine égale ou inférieure à cinq ans.



Source : CGJC

²²⁰⁸ Sur la persistance des libérations anticipées par voie de grâce de détenus non accessibles à la libération conditionnelle, voir supra, chapitre 7.

La grâce collective type est toujours une commutation ou une réduction accordée à une longue peine : le développement de la libération conditionnelle, qui ne peut remplacer que les remises du reste de la peine à effectuer, n'a fait qu'accentuer cette caractéristique.

Au final, tout ce qui concerne les caractéristiques de la grâce collective, comme le type de mesure, la durée de la peine, la question du genre et du type d'infraction ayant entraîné la condamnation n'a pas été bouleversé par l'introduction de la libération conditionnelle. C'est seulement en nombre de grâces accordées chaque année que l'évolution est sensible. Cette évolution a fait apparaître, avec la chute des mesures de clémence à la fin de la première décennie du XX^e siècle, le poids du jugement négatif de l'opinion publique sur les politiques de pardon en matière pénale : qu'en est-il du jugement des juristes et des spécialistes de la question pénitentiaire ?

§2. La grâce collective vue par les spécialistes de la question pénitentiaire.

Les opinions des juristes et des spécialistes de la question pénitentiaire à propos de la grâce collective après 1885 naissent dans un contexte qui est très différent de celui de la période précédente.

La première différence tient au développement, au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, d'une véritable science pénitentiaire rattachée aux facultés de droit. Le débat pénitentiaire sous la monarchie de Juillet était le fait d'érudits qui, certes, pouvaient être des spécialistes dans leur domaine – inspecteurs des prisons, magistrats, avocats, médecins – mais le débat lui-même était organisé hors d'un cadre strictement académique. C'est précisément l'apparition d'une discipline reconnue et enseignée à l'université qui marque, de manière très progressive, la seconde moitié du XIX^e siècle²²⁰⁹. Elle fait de la science pénitentiaire la spécialité d'une nouvelle génération d'universitaires : dans ce contexte, la grâce collective attire davantage l'attention des juristes qui ne l'examinent pas seulement sous l'angle de sa fonction moralisatrice mais essaient également d'en saisir les particularités juridiques.

La seconde différence tient à une distinction plus nette, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, entre les jugements savants des spécialistes de la science pénitentiaire et l'opinion publique façonnée par la grande presse. La crise provoquée par les articles de presse comme ceux parus dans le *Petit journal* après la grâce de Soleilland ont eu une influence directe sur le nombre de grâces collectives accordées à partir de 1908. Pourtant, il n'est jamais question de la grâce collective dans les articles qui entretiennent le sentiment

²²⁰⁹ Les premiers cours de science pénitentiaire sont en effet apparus dans les facultés de droit sous le Second Empire, mais « il faudra attendre le début du XX^e siècle et des personnages comme Magnol ou Cuche pour que la discipline pénitentiaire soit définitivement assimilée au droit ». H. HEDHILI, *Sciences et pratiques pénitentiaires en France XIX^e - XX^e siècles*, op. cit., p. 210.

d'une crise de la répression à la Belle Époque. Le laxisme supposé est d'abord mis sur le compte de juges trop complaisants, de circonstances atténuantes trop généreuses, d'abus du sursis et de la libération conditionnelle, et enfin, tout au bout de cette longue liste, d'abus du droit de grâce : mais il s'agit de la grâce du condamné à mort, comme celle accordée à Soleilland en 1907, et non de la grâce collective. Les universitaires, tout au contraire, s'intéressent à la grâce collective en tant que telle et portent à son égard des jugements certes globalement critiques, mais néanmoins plus nuancés : cependant, l'influence qu'ils semblent avoir sur l'exercice réel de la grâce collective est très réduite, alors que tout au contraire la prise de position unilatérale contre la clémence au sens large de la presse à sensation produit un effet incontestable.

Parce qu'elle est mieux connue des juristes, la grâce collective reçoit une forme de consécration en tant que forme particulière de la grâce (A), même si cela ne l'empêche pas d'être l'objet de critiques récurrentes sur son utilité pour le système pénitentiaire (B).

A. La grâce collective : un dispositif désormais bien identifié

L'expression « grâces collectives » apparue dans la correspondance administrative sous la monarchie de Juillet et adoptée dans les publications officielles à partir du Second Empire²²¹⁰ se généralise dans la doctrine à partir de la Troisième République. À cette époque, la grâce collective est bien identifiée et fait l'objet d'un consensus sur sa définition essentielle (1). La réflexion théorique globale sur la grâce permet de mieux la caractériser et de bien en identifier les aspects pénitentiaires et solennels (2).

1. Une définition consensuelle mais incomplète de la grâce collective

Sous la Troisième République, la réflexion sur la clémence s'est enrichie grâce au développement des travaux universitaires consacrés au droit de grâce et à son histoire. Ernest Sermet soutient en 1901 à Toulouse une thèse intitulée *Le droit de grâce. Son histoire, son fonctionnement actuel, son avenir*. La thèse de Charles Rulleau, *De la grâce en droit constitutionnel*, soutenue à Bordeaux en 1911 traite, malgré son titre, de la grâce sous tous ses aspects et non uniquement sous l'angle du droit constitutionnel. Une année auparavant, Henri Lacomme soutient une thèse à l'université de Toulouse dont l'objet est résumé dans le titre : *Comparaison entre le droit de grâce et la libération conditionnelle*. Enfin, en consacrant leur travail universitaire à des questions liées à l'application des peines, plusieurs auteurs abordent la question de la grâce collective : la thèse de Lucien George soutenue à Nancy en 1895 est intitulée *Du sursis conditionnel à l'exécution de la peine et de la libération conditionnelle*

²²¹⁰ Sur l'apparition de cette expression, voire *supra*, chapitre 3.

et celle de Robert Boucly soutenue à Rennes en 1904, *De l'influence réciproque du législateur et du juge dans l'application des peines*.

Parallèlement à ces travaux universitaires, on trouve un certain nombre d'articles qui traitent de la question de la grâce collective. Enfin, les manuels de droit pénal consacrent systématiquement quelques pages au droit de grâce et ne manquent pas de distinguer la grâce collective de la grâce individuelle. Les manuels comme les thèses s'accordent cependant plus facilement sur ce que la grâce collective n'est pas que sur ce qu'elle est.

Le point d'accord essentiel entre toutes les définitions qui sont données sous la Troisième République tient au caractère personnel et nominatif de la mesure de grâce : l'expression « grâce collective » ne peut jamais désigner une mesure de clémence générale et impersonnelle. C'est ce que résume Louis Radenac, docteur en droit et auteur d'un manuel de droit criminel élémentaire :

*La grâce est individuelle. Alors même qu'elle serait accordée à plusieurs condamnés par décrets collectifs, ils seraient tous désignés nominativement.*²²¹¹

Après la perte, pour le chef de l'État, de la faculté d'accorder des amnisties, les opinions exprimées sous le Second Empire sur la grâce collective non nominative en raison de l'arrêt de la Cour de cassation du 30 janvier 1862 ont disparu²²¹². Cet arrêt avait considéré un décret de l'Empereur Napoléon III daté du 15 septembre 1860 comme une grâce collective impersonnelle et non comme une amnistie²²¹³. Pour Sermet, auteur d'une thèse sur le droit de grâce en 1901, la confusion entre la grâce collective et l'amnistie n'est plus possible car depuis les lois constitutionnelles de 1875, l'amnistie ne peut être accordée que par une loi. Lorsque la même autorité pouvait accorder l'une comme l'autre, en revanche, la distinction entre les deux était plus difficile, et ne tenait que par leur caractère personnel ou impersonnel : « Sous ces régimes, il semble que les grâces collectives devaient se distinguer des amnisties par cette circonstance qu'elles désignaient par leur nom les diverses personnes auxquelles elles s'appliquaient »²²¹⁴. Pourtant, cette distinction n'a jamais été formulée par les autorités judiciaires et des grâces individuelles ont parfois été accordées après 1802²²¹⁵ : la seule distinction entre la grâce et l'amnistie qui demeure constante après 1802 ne tient ni à l'autorité compétente pour les accorder, ni à leur

²²¹¹ L. RADENAC, *Manuel élémentaire de droit criminel*, Paris, A. Rousseau, 1898, p. 207.

²²¹² Sur les réflexions des juristes comme Bertauld et Blanche à propos de la grâce collective impersonnelle, voir supra, chapitre 3.

²²¹³ Sur le décret de l'Empereur et l'arrêt du 30 janvier 1862, voir supra, Introduction.

²²¹⁴ « Les grâces collectives ne sauraient être confondues avec des amnisties. La confusion est impossible sous le régime des lois constitutionnelles de 1875, qui réservent au législateur l'exercice du droit d'amnistie. Elle a été possible sous d'autres régimes, alors que le Chef de l'État possédait l'exercice de ce droit. Sous ces régimes, il semble que les grâces collectives devaient se distinguer des amnisties par cette circonstance qu'elles désignaient par leur nom les diverses personnes auxquelles elles s'appliquaient » E. SERMET, *Le droit de grâce. Son histoire, son fonctionnement actuel, son avenir*, Toulouse, 1901, p. 228.

²²¹⁵ C'est le cas en particulier au moment du sacre de Charles X en 1825. Voir supra, chapitre 3.

caractère individuel ou impersonnel, mais seulement à leurs effets²²¹⁶. Comme la doctrine unanime à son époque, Sermet ignore ces objections et minimise la portée de la décision de la Cour de cassation qui lui apparaît injustifiée²²¹⁷. Cela s'explique par la pratique constante du ministère de la Justice qui ne propose jamais sciemment de décret de grâce collective à la signature du chef de l'État durant cette période : la possibilité de la grâce collective impersonnelle n'est reconnue par la doctrine que lorsque le ministère de la Justice change de pratique après 1945²²¹⁸.

Cependant, si tous les juristes s'accordent pour considérer la grâce collective comme une série de grâces nominatives, une définition plus précise s'avère complexe à formuler. Les difficultés auxquelles sont confrontés les juristes de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle sont, de fait, les mêmes que celles qui se posent aujourd'hui, mais sans bénéficier du même recul. Il n'y donc a rien d'étonnant à ce que les définitions données par la doctrine demeurent partielles, tant la grâce collective est une pratique qui n'est pas simple à saisir.

Sous la Troisième République, la définition de la grâce collective ne peut pas s'opérer par une référence à l'ordonnance du 6 février 1818. Celle-ci, en effet, si elle est toujours identifiée comme le point de départ de la grâce collective, n'en est plus véritablement le fondement. Dans le rapport introductif du *Compte général*, le ministre de la Justice précise désormais systématiquement que les grâces collectives annuelles sont accordées suivant « l'usage », et non en exécution d'une ordonnance²²¹⁹. Les juristes doivent désormais dégager les traits spécifiques des grâces collectives sans s'appuyer sur les dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818. Or, ces spécificités sont assez nombreuses, et en oublier une seule fait courir le risque de n'en donner qu'une définition partielle.

C'est ce que l'on constate pour de nombreuses définitions avancées par les manuels de droit. Ainsi, René Garraud, professeur de droit à Lyon²²²⁰, fait reposer la distinction, dans l'édition de son manuel de 1911, sur la périodicité de ces grâces et sur le fait qu'elles sont accordées sur proposition de l'administration²²²¹. Cette définition omet de préciser

²²¹⁶ La grâce n'est qu'une dispense de l'exécution de la peine alors que l'amnistie anéantit rétroactivement les poursuites et le jugement de condamnation. C'est d'ailleurs précisément pour en limiter les effets que le décret du 15 septembre 1860 a été interprété comme une grâce par la Cour de cassation.

²²¹⁷ « On ne pouvait donc considérer comme des grâces collectives les remises de peine accordées par le décret du 15 septembre 1860 aux diverses personnes qui avaient été condamnées par les tribunaux de la Corse à raison de délits correctionnels ou de contravention de simple police. Tel ne fut pas pourtant l'avis de la Cour de cassation, qui refusa d'y voir des amnisties et les considéra comme des grâces collectives. » E. SERMET, *Le droit de grâce. Son histoire, son fonctionnement actuel, son avenir*, op. cit., p. 228.

²²¹⁸ Elle reste toutefois l'objet de vives critiques jusqu'à la révision constitutionnelle de 2008.

²²¹⁹ La Troisième République nouvellement installée répugne manifestement à faire référence à une ordonnance royale remontant à Louis XVIII. « Grâces collectives. Il est d'usage, à l'occasion de la fête nationale du 14 juillet d'appeler la clémence du chef de l'État sur les individus détenus dans les établissements pénitentiaires des colonies ou de la métropole et qui se sont fait remarquer par leur bonne conduite et leur repentir. » Rapport au président de la République, CGJC 1889, p. XLI.

²²²⁰ J.-L. HALPERIN, « René Garraud (1849-1930) », *Criminocorpus* [En ligne], 2006, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/117> (consulté le 25 septembre 2023).

²²²¹ « Dans la pratique de l'exercice du droit de grâce, on distingue les grâces individuelles et les grâces collectives. Les premières sont accordées, ou de propre mouvement, ou sur recours en grâce, formé soit par le condamné lui-même, soit par le ministère public. Les grâces collectives sont accordées à certaines époques déterminées, sur les propositions de l'autorité administrative. » R. GARRAUD et P. GARRAUD, *Précis de droit criminel*, 11^e édition, Paris, Sirey, 1911, p. 217.

que les grâces en question sont réservées à des détenus et qu'elles se fondent sur leur bonne conduite en détention.

Les thèses consacrées au droit de grâce s'approchent davantage d'une définition appropriée. Ainsi, dans sa thèse très complète de 1911, Charles Rulleau propose-t-il la définition suivante :

*La grâce est ordinairement individuelle et ne s'applique qu'à un seul condamné. On a cependant donné le nom de grâces collectives à celles qui sont accordées en bloc à des époques déterminées à des condamnés qui se font particulièrement recommander par leur bonne conduite.*²²²²

Cependant, si la « bonne conduite » est mentionnée, Rulleau ne précise pas qu'il s'agit de la bonne conduite en détention. À lire sa définition, il semblerait qu'un condamné qui se conduirait bien en dehors de la prison, avant la mise à exécution de sa peine, pourrait bénéficier d'une mesure de grâce collective.

La question de savoir si la date à laquelle sont rendues les grâces collectives est un élément essentiel de leur définition est débattue. Cette date est primordiale pour Lacomme qui, dans sa thèse consacrée à la différence entre la grâce et la libération conditionnelle, définit les grâces collectives comme « celles qui chaque année font l'objet d'un travail d'ensemble, sont portées sur des listes collectives soumises à la signature du président de la République à l'occasion de la fête nationale du 14 Juillet »²²²³. Définir les grâces collectives par leur date est un procédé courant : sous la Troisième République, on parle souvent de « grâces du 14 juillet » pour évoquer les grâces collectives, comme d'ailleurs on parlait de « grâces de la fête du roi » ou de « grâces de l'avènement » sous la monarchie²²²⁴. On sait cependant que des grâces accordées sur le modèle de l'ordonnance du 6 février 1818 ont été rendues à des dates supplémentaires sous la monarchie de Juillet et sous le Second Empire²²²⁵. Sous la Troisième République, des mesures de clémence sont parfois accordées en nombre à l'occasion du 1^{er} janvier, voire de l'élection du président de la République, comme le précisent Rulleau²²²⁶ ou Sermet²²²⁷. L'administration de la Justice, cependant, semble bien réserver l'appellation de « grâces collectives » à celles accordées le 14 juillet, ce qui se traduit par le fait que seules celles-ci font l'objet d'une présentation

²²²² C. RULLEAU, *De la grâce en droit constitutionnel*, Bordeaux, Y. Candoret, 1911, p. 54.

²²²³ H. LACOMME, *Comparaison entre le droit de grâce et la libération conditionnelle*, Toulouse, Imprimerie moderne, 1910.

²²²⁴ Voir supra, chapitre 3.

²²²⁵ En ce sens, Lacomme commet une erreur lorsqu'il affirme que « l'ordonnance du 6 février 1818 prescrit qu'elles ne doivent s'accorder qu'une fois par an. » H. LACOMME, *Comparaison entre le droit de grâce et la libération conditionnelle op. cit.*, p. 125. En effet, l'ordonnance du 6 février 1818 ne peut pas interdire que d'autres grâces, prises sur son modèle ou sur un modèle différent d'ailleurs, soient accordées au cours de l'année.

²²²⁶ « La troisième république depuis 1881 a choisi la date du 14 juillet et du 1^{er} janvier pour les accorder, ainsi qu'à l'occasion de l'élection du chef de l'État ». C. RULLEAU, *De la grâce en droit constitutionnel, op. cit.*, p. 54.

²²²⁷ E. SERMET, *Le droit de grâce. Son histoire, son fonctionnement actuel, son avenir, op. cit.*, p. 228.

statistique dans le *Compte général*²²²⁸. Il est également possible que les mesures du premier janvier auxquelles fait référence Rulleau soient des grâces accordées à des détenus des prisons militaires ou maritimes²²²⁹. Faut-il alors envisager, avec Lacomme, que la grâce collective se limite seulement aux grâces du 14 juillet ? En théorie, il convient sans aucun doute de considérer que les grâces rendues en nombre sur proposition de l'administration pénitentiaire et en vue de récompenser la bonne conduite des détenus sont des grâces collectives, et ce quelle que soit la date choisie pour les annoncer : cependant, faute de sources fiables à leur sujet, il est difficile de savoir si les mesures de clémence accordées au 1^{er} janvier entrent véritablement dans cette catégorie.

Enfin, en complément des définitions qu'ils en donnent, les auteurs des thèses sur le droit de grâce apportent quelques précisions sur la procédure spécifique des grâces collectives. La compétence des différents intervenants, préfets et gouverneur, directeurs d'établissements pénitentiaires et procureurs généraux est précisément citée par Charles Rulleau²²³⁰. Sermet fait également preuve d'une bonne connaissance de la procédure en relevant que le chef de l'État ne s'implique en général pas personnellement dans le choix des détenus à gracier²²³¹. La question du contreseing du décret par le ministre compétent est liée à l'interprétation qui est faite, sous la Troisième République, des lois constitutionnelles de 1875, mais elle ne change rien à la situation. Dans les régimes qui ont précédé la Troisième République, le chef de l'État ne se consacrait déjà personnellement qu'à l'examen des grâces des condamnés à mort.

En revanche, les autres particularités de la procédure des grâces collectives, et en particulier le temps d'épreuve, ne sont pas évoqués par les auteurs alors même que ce point avait fait l'objet de réflexion dans les décennies antérieures²²³².

Les juristes de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle ont souvent une assez juste conscience de la fonction pénitentiaire de la grâce collective et de ses aspects solennels.

²²²⁸ Le rapport introductif du *Compte général* précise que les « grâces collectives » ont été accordées « à l'occasion de la fête nationale du 14 juillet » dans les rapports 1886 à 1890, 1898, 1900, 1902, 1903 et 1905. Il faut noter cependant qu'en 1893 et 1894, les grâces collectives sont mentionnées sans que la date à laquelle elles ont été rendues ne soit précisée. Les autres rapports introductifs ne parlent pas des grâces collectives.

²²²⁹ C'est le cas des mesures annoncées dans les journaux officiels des 23 et 30 décembre 1887. BSGP, n° 2, février 1888, p. 229-230.

²²³⁰ « Dans le cas des grâces collectives, les recours en grâce sont introduits par les préfets et gouverneurs des colonies sur les rapports des directeurs des établissements pénitentiaires situés dans leurs ressorts : puis le garde des sceaux demande aux procureurs généraux un avis sur l'opportunité des grâces proposées. » C. RULLEAU, *De la grâce en droit constitutionnel*, op. cit., p. 59-60.

²²³¹ « Les décrets relatifs aux grâces individuelles sont soumis au Chef de l'État toutes les deux semaines. Les décrets relatifs aux grâces collectives lui sont soumis assez tôt pour qu'ils puissent produire leur effet le 1^{er} janvier et le 14 juillet de chaque année. Les décrets proposés à la signature du président de la République sont contresignés à l'avance par le ministre responsable et le Chef d'État les signe d'ordinaire, sans procéder à un examen spécial du dossier. Il ne se livre à cet examen que lorsqu'il s'agit du recours dirigé contre une condamnation à mort. » E. SERMET, *Le droit de grâce. Son histoire, son fonctionnement actuel, son avenir*, op. cit., p. 228.

²²³² Voir *supra*, chapitre 5.

2. Une meilleure appréhension des aspects pénitentiaires et solennels de la grâce collective

L'idée est désormais courante, dans les manuels de droit, que la grâce peut avoir différents usages. Si la notion de « fonction » de la grâce²²³³ n'apparaît pas dans la réflexion des juristes de l'époque, les manuels de droit, dans les premières années de la Troisième République, consacrent un paragraphe au « rôle de la grâce ». Dans son cours élémentaire de droit criminel 1891, Laborde, professeur à la faculté de droit de Montpellier, cite le rôle d'amendement du condamné en premier :

*Le droit de grâce favorise l'amendement du condamné pendant l'exécution de sa peine ; il sert à maintenir une certaine égalité entre les condamnations prononcées pour des faits semblables par des tribunaux différents ; c'est enfin l'unique remède pour certaines erreurs judiciaires.*²²³⁴

Cette énumération est assez sommaire, car la grâce peut incontestablement jouer encore bien d'autres rôles. La mention de l'amendement du condamné en première position n'en est que plus significative, et rappelle à quel point la notion de pardon et celle d'amendement sont liées. Albert Normand, professeur à la faculté de droit de Poitiers, dans son traité élémentaire de droit criminel de 1896, est beaucoup plus complet et ajoute aux fonctions citées par Laborde celle qui concerne l'adaptation de la pénalité à la loi nouvelle. Il est aussi attentif à la fonction pénitentiaire en notant que la grâce est un « moyen pour amener la réforme morale du coupable » par le biais des réductions de peine pour bonne conduite, et surtout qu'elle permet d'entretenir un espoir, même ténu, chez les condamnés aux peines perpétuelles²²³⁵. Normand mentionne également les différents types de grâce qu'il est possible d'accorder, c'est-à-dire la remise, la réduction et la commutation.

Davantage encore que sa fonction pénitentiaire, le rôle solennel paraît lié à sa nature de mesure collective, et c'est sans doute la raison pour laquelle les auteurs de thèses consacrées au droit de grâce y sont particulièrement sensibles. Deux de ces auteurs du début du XX^e siècle, Sermet et Rulleau, adoptent une formulation très proche pour évoquer l'ancienneté des grâces collectives : l'un et l'autre affirment qu'elles sont « très pratiquées » sous « l'Ancien Régime » et instituées à « notre époque » par l'ordonnance du 6 février

²²³³ La « fonction » ne se limite pas à l'analyse du rôle que les grâces sont supposées jouer, mais recense tout ce en quoi elles sont indispensables dans le fonctionnement d'un système. Voir supra, introduction.

²²³⁴ A. LABORDE, *Cours élémentaire de droit criminel*, Paris, A. Rousseau, 1891, p. 33.

²²³⁵ « La grâce est encore un moyen pour amener la réforme morale du coupable, en lui permettant d'obtenir par sa bonne conduite une remise ou tout au moins une réduction de peine. Cette mesure est encore un palliatif nécessaire des inconvénients inhérents aux peines perpétuelles. Celles-ci à côté de leurs avantages ont l'inconvénient de désespérer le coupable, de détruire en lui toute idée d'amendement, de retour au bien. Placez le droit de grâce à côté de la peine perpétuelle, et aussitôt le condamné renaît à l'espérance et a intérêt à s'amender. » V-A. NORMAND, *Traité élémentaire de droit criminel*, Paris, Cotillon, 1896, p. 470.

1818²²³⁶. Ces développements sont remarquables lorsque l'on se souvient que l'appellation « grâce collective » n'existe pas avant les années 1830 et n'est pas employée sous l'Ancien Régime. Il y avait certes avant 1789 des grâces solennelles qui ont inspiré l'ordonnance du 6 février 1818, même si celle-ci a été adoptée précisément pour éviter que ne soit rétablies les formes dans lesquelles ces grâces étaient accordées²²³⁷ : ce sont ces grâces solennelles d'avant la Révolution que les juristes de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle nomment, de manière moderne, des « grâces collectives ».

C'est évidemment le caractère solennel de la grâce collective, et non sa fonction pénitentiaire par définition inexistante avant le XIX^e siècle, qui conduit les deux auteurs à considérer comme des grâces collectives les mesures de clémence accordées lors des sacres, des mariages royaux et des baptêmes princiers sous la monarchie absolue et, dans les siècles antérieurs, lors des entrées solennelles dans les villes. Cependant, en ne précisant pas que c'est seulement par son caractère solennel qu'elle apparaît comme la continuation d'une tradition antérieure à la Révolution, Sermet et Rulleau mettent de côté un aspect essentiel de la grâce collective de leur époque. Telle qu'ils l'évoquent, l'ordonnance du 6 février 1818 semble se contenter de rétablir un usage ancien alors que cette ordonnance a justement attribué une fonction nouvelle à la grâce.

L'aspect vénérable des grâces collectives n'empêche pas d'en critiquer les abus. Le rédacteur d'une note du *Bulletin de la Société Générale des prisons* daté de novembre 1888, intitulée « grâces collectives », évoque les grâces du 14 juillet de la même année en faisant remonter le premier exemple de ces grâces à « Chilperic » et en oubliant pas d'en signaler les « abus » modernes²²³⁸. Si les contemporains ont une vision assez romantique de la grâce collective, ils n'en sont pas moins majoritairement convaincus que celle-ci a fait son temps. Cuche résume parfaitement ce sentiment fait, d'un côté, de respect pour une institution traditionnelle, même s'il semble avoir conscience qu'elle est née seulement en 1818, et en même temps de la conviction qu'elle ne convient plus au système actuel :

[...] La pratique des grâces collectives [...] inaugurée par l'ordonnance du 18 février 1818 [sic] pour la Saint-Louis (25 août) et dont la date annuelle a depuis lors varié avec nos régimes politiques [...] est aujourd'hui fixée au 14 juillet. Ce sentiment délicat qui fait que nos joies sont plus complètes, quand nous pouvons les faire partager à ceux qui nous entourent, est la base de cet usage maintenant traditionnel ; tout en lui rendant hommage,

²²³⁶ « Les grâces collectives ont été très connues et très pratiquées sous l'Ancien Régime. Pour notre époque, elles ont été instituées par une ordonnance de Louis XVIII, en date du 6 février 1818 » E. SERMET, *Le droit de grâce. Son histoire, son fonctionnement actuel, son avenir*, op. cit., p. 226. « Sous l'Ancien Régime, les grâces collectives étaient très pratiquées. À notre époque, elles ont été constituées par l'ordonnance du 6 février 1818 sous Louis XVIII, et depuis pratiquées par tous les gouvernements à des dates fixes » C. RULLEAU, *De la grâce en droit constitutionnel*, op. cit., p. 54.

²²³⁷ Voir supra, chapitre 1.

²²³⁸ « Le premier exemple de ces grâces remonte loi en France puisqu'il a été donné par Chilpéric, qui, à la naissance de son fils, fit remise de toutes les amendes dues au fisc et ordonna l'élargissement de nombreux prisonniers. Mais l'abus est tout moderne. » BSGP., n° 7, novembre 1888, p. 892.

*on ne peut méconnaître qu'il ne se justifie pas, bien au contraire, par les exigences de la politique criminelle.*²²³⁹

En effet, pour la plupart des commentateurs, le rôle de la grâce collective dans le système pénitentiaire est désormais dépassé en raison de l'introduction de la libération conditionnelle en droit français.

B. Des grâces collectives inadéquates pour le système pénitentiaire.

La réflexion sur le système pénitentiaire a désormais un cadre universitaire, et la question de l'exécution de la peine de détention a intégré les cours de droit criminel dans les facultés. C'est avec un regard en général assez bien informé sur des dispositifs comme la grâce collective ou la libération conditionnelle que les spécialistes de la science pénitentiaire peuvent commenter leurs mérites respectifs.

Dans l'ensemble, et de manière assez compréhensible, le vœu général est que la grâce collective puisse être remplacée à plus ou moins long terme par la libération conditionnelle, même si certains auteurs ont bien conscience des difficultés que pose l'accomplissement de ce programme (1). La réflexion plus générale sur les modalités de l'exécution de la peine de détention, qui prend de nouvelles dimensions à la fin du XIX^e siècle, permet aussi de poser la question du rôle de l'administration pénitentiaire dans l'exécution des peines sur le plan théorique et, sur le plan pratique, de son usage de la grâce collective dans la gestion des prisons (2).

1. Un vœu général : le remplacement des grâces par la libération conditionnelle

Après 1885, le développement de la libération conditionnelle prend une place importante dans l'esprit des commentateurs tout comme dans le discours de l'administration. Reprenant en partie la critique de la grâce qui avait accompagné les débats sur la libération conditionnelle, presque tous les auteurs en concluent qu'il est impératif de remplacer la grâce collective par la libération conditionnelle.

Comme durant les débats sur la libération conditionnelle, ce n'est pas le droit de grâce en tant que tel qui est mise en cause, mais sa fonction pénitentiaire. Eugène Mouton, ancien procureur, résume assez bien ce propos dans un ouvrage paru en 1887 en jugeant que le droit de grâce est « indispensable, quand ce ne serait que pour réparer certaines

²²³⁹ P. CUCHE, *Traité de science et de législation pénitentiaires*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1905, p. 277.

erreurs judiciaires » mais « inadmissible » quand il constitue « un système administratif des grâces collectives distribuées régulièrement chaque année »²²⁴⁰. Jusqu'à l'année 1885, la Société générale des prisons avait présenté de manière assez équilibrée les arguments en faveur de la libération conditionnelle et de la grâce. La loi sur la libération conditionnelle une fois adoptée, le *Bulletin* se prononce clairement pour son développement, et parallèlement développe un discours récurrent sur les abus des grâces collectives. On retrouve cette critique dans les numéros de 1886, de novembre 1887, février 1888 et novembre 1888. Le rythme se ralentit par la suite, très certainement parce que l'année 1888, après une longue négociation entre le ministre de l'Intérieur et celui de la Justice, voit le nombre de libérations conditionnelles dépasser celui des grâces collectives.

Le *Bulletin* de février 1888 adresse à la grâce collective un « blâme » en relevant que si les « remises totales ou partielles » de peine ont « incontestablement rendu de grands services », elles sont « contraire à la nature même de la grâce qui ne saurait être employée comme un moyen habituel d'administration des prisons ». Cet aspect régulier et administratif conduit les grâces collectives à être assimilée à « une sorte de droit bureaucratique » qui manque de légitimité et est même dangereux puisque la décision définitive ne permet pas de réincarcérer le détenu simulateur²²⁴¹. Cet extrait reprend la critique adressée à la grâce collective pénitentiaire dès l'époque de Bonneville de Marsangy : l'usage bureaucratique du droit de grâce prive celui-ci de son prestige, et la grâce doit être réservée à un usage exceptionnel. La dernière phrase souligne, en creux, les avantages de la libération conditionnelle.

Des éléments de ce discours se retrouvent chez la plupart des auteurs. Pour Vidal, professeur de droit criminel et de science pénitentiaire à la faculté de Toulouse, il faut réduire la grâce à son « rôle exceptionnel » et donc ne pas l'utiliser comme moyen ordinaire d'amendement²²⁴² : il voudrait voir les grâces réservées aux amendes et quitter totalement le domaine pénitentiaire²²⁴³. Cuche, professeur à la faculté de droit de Grenoble, est du même avis, et déplore que, bien que déjà largement remplacée par la libération conditionnelle, la grâce comme moyen d'amendement soit encore rendue « trop fréquente par la pratique des grâces collectives » alors que le recours à la grâce devrait être

²²⁴⁰ « Sans doute le droit de grâce est indispensable, quand ce ne serait que pour réparer certaines erreurs judiciaires, et nous ne songeons pas à le critiquer en lui-même. Mais ce qui est inadmissible, c'est le système administratif des grâces collectives distribuées régulièrement chaque année. » E. MOUTON, *Le devoir de punir. Introduction à l'histoire et à la théorie du droit de punir*, Paris, L. Cerf, 1887, p. 26-27.

²²⁴¹ « Les remises totales ou partielles qui sont ainsi accordées sur la proposition de l'administration porte le nom de grâces collectives. Cette pratique a incontestablement rendu de grands services, mais, il faut bien le reconnaître, elle est contraire à la nature même de la grâce qui ne saurait être employée comme un moyen habituel d'administration des prisons, et elle ne peut que porter atteinte à son prestige de décision souveraine en en faisant une sorte de droit bureaucratique. Elle présente en outre bien des dangers, car la décision qui intervient est définitive et le gouvernement renonce à faire exécuter le reste de la peine, quand bien même le condamné aurait simulé un repentir qu'il n'a point. » BSGP, n° 2, février 1888, p. 229-230.

²²⁴² G. VIDAL, *Cours de droit criminel et de science pénitentiaire*, Paris, A. Rousseau, 1901, p. 663.

²²⁴³ « [Il] est à désirer que la grâce [...] cède la place, comme moyen d'amendement et pénitentiaire, à la libération conditionnelle, sauf à l'appliquer avec prudence et modération aux amendes et condamnations pénales pécuniaires. » G. VIDAL, *Cours de droit criminel et de science pénitentiaire*, *op. cit.*, p. 663.

« excessivement rare »²²⁴⁴. Même Rulleau, grand défenseur de la grâce dans sa thèse de 1911, après avoir constaté que la loi sur la libération conditionnelle « ne peut cependant s'appliquer à la peine de mort, ni aux peines perpétuelles, ni aux condamnations pécuniaires ou aux peines morales », ajoute que « chaque fois qu'il s'agira seulement de l'amendement du condamné » il est préférable « qu'on ait recours seulement à la libération conditionnelle »²²⁴⁵.

Toutefois, la pratique a révélé que cette substitution n'était pas aussi aisée qu'il n'y paraît. Rares sont ceux qui se sont penchés plus avant sur la question complexe des rapports entre le champ d'application respectif de la grâce et libération conditionnelle. On en trouve seulement deux : Lucien Georges, soutient une thèse, en 1895, sur les lois sur le sursis et la libération conditionnelle²²⁴⁶, et Henri Lacomme qui consacre précisément sa recherche à la comparaison entre grâce et libération conditionnelle²²⁴⁷. De ces deux auteurs, seul Lacomme semble avoir véritablement conscience des obstacles qui se dressent devant la perspective de remplacer la grâce par la libération conditionnelle.

Lucien Georges, en effet, dans la partie de sa thèse consacrée à la libération conditionnelle, fait une recension très complète de tous les débats qui ont eu lieu au moment du vote de la loi du 14 août 1885. Pourtant, et alors qu'il cite les différentes positions qui se sont exprimées, y compris celles de Lacointa ou du sénateur Brunet, Lucien Georges se contente en conclusion de son ouvrage de reprendre tels quels les arguments avancés par les défenseurs de la libération conditionnelle et en particulier celui qui voit dans la libération conditionnelle « une sorte d'exécution de la peine qu'elle laisse subsister dans son intégralité à la différence de la grâce qui, elle, porte atteinte au jugement »²²⁴⁸. Les questions spécifiques des réductions et commutations de peine ne sont pas évoquées, pas plus que le fait que, depuis 1888, la grâce collective sert à suppléer aux insuffisances de la libération conditionnelle²²⁴⁹.

Henri Lacomme en revanche, prend le soin de recenser les occasions où la libération conditionnelle « ne peut intervenir » et où « la grâce retrouve son utilité », comme par exemple pour les condamnés aux travaux forcés transportés aux colonies ou les détenus qui n'ont pas obtenu de certificat de travail²²⁵⁰. Lacomme n'en est pas moins un partisan de la libération conditionnelle : il n'est pas en effet dans le « véritable caractère » de la grâce de servir à l'amendement du prisonnier, alors que c'est le cas pour la libération conditionnelle²²⁵¹. L'argument revient à avancer qu'il vaut mieux, quand c'est

²²⁴⁴ P. CUCHE, *Traité de science et de législation pénitentiaires*, op. cit., p. 277.

²²⁴⁵ C. RULLEAU, *De la grâce en droit constitutionnel*, op. cit., p. 54.

²²⁴⁶ L. GEORGE, *Du sursis conditionnel à l'exécution de la peine et de la libération conditionnelle. Étude de droit français et de droit comparé*. Paris, Arthur Rousseau, 1895.

²²⁴⁷ H. LACOMME, *Comparaison entre le droit de grâce et la libération conditionnelle*, op. cit.

²²⁴⁸ L. GEORGE, *Du sursis conditionnel à l'exécution de la peine et de la libération conditionnelle*, op. cit., p. 394.

²²⁴⁹ Voir supra chapitre 7.

²²⁵⁰ H. LACOMME, *Comparaison entre le droit de grâce et la libération conditionnelle*, op. cit., p. 15.

²²⁵¹ « Avant la promulgation de la loi de 1885, qu'arrivait-il ? C'est qu'on se servait de la grâce dans ce but que, comme le disait forcément un auteur, elle était devenue un moyen habituel d'administration des prisons... Sans doute, ainsi que nous l'avons dit,

possible, utiliser pour encourager l'amendement du détenu un dispositif spécialisé et créé spécialement à cette intention, plutôt qu'un dispositif à portée plus générale. C'est bien là sans doute, l'argument le plus convaincant en faveur de la libération conditionnelle : celle-ci a l'immense intérêt d'inscrire la possibilité de récompense de l'amendement du détenu dans la loi, et d'en faire ainsi un dispositif pérenne et légal, et non le fruit d'une pratique administrative annuelle qu'une simple circulaire ministérielle pourrait abolir.

Contrairement à Lucien Georges, Lacomme voit bien que, bien qu'elle soit irrévocable, la grâce ne concerne que l'exécution de la peine et ne porte pas atteinte au jugement²²⁵². Il a connaissance des circulaires du ministère de l'Intérieur sur la grâce collective qui autorisent à avoir recours à celle-ci seulement lorsque « le détenu ne se trouve pas dans les conditions prévues pour se voir accorder la faveur de la loi de 1885 »²²⁵³. Il a donc conscience des difficultés qui se posent pour que la libération conditionnelle remplace intégralement la grâce.

Sur un autre plan, plusieurs auteurs relèvent que l'emploi de la grâce collective ne se limite pas à la question du relèvement moral du condamné, mais joue aussi un rôle important dans la gestion des établissements pénitentiaires. Ce qui est posé à travers la question de la grâce collective, c'est plus généralement le rôle de l'administration pénitentiaire dans l'exécution de la peine de détention.

2. La grâce collective et le rôle de l'administration dans l'exécution de la peine de détention

La réflexion sur la grâce collective se déroule dans le contexte plus général de questionnement sur l'exécution de la peine de détention. L'institution des grâces collectives en 1818 a été le premier acte d'une politique visant à confier à l'administration pénitentiaire la tâche de favoriser la fonction moralisatrice de la peine de détention. Rattachées au ministère de l'Intérieur pour les maisons centrales et les maisons d'arrêt et au ministère de la Marine et des Colonies pour les bagnes, ces administrations pénitentiaires ont parfois entretenu des relations conflictuelles avec le ministère de la Justice.

Au fur et à mesure du développement du débat pénitentiaire, la question du rôle de l'administration et de sa gestion des conditions de la détention devient de plus en plus objet de débats. Le caractère administratif des grâces collectives a été souvent souligné par les juristes de la Troisième République. En 1875, dans le rapport final rédigé au nom de la

la grâce peut servir à l'amendement du condamné ; mais ce n'est pas là sa seule utilité, son véritable caractère, qui est au contraire et exclusivement, celui de la libération conditionnelle. » *Ibid.*, p. 129.

²²⁵² « La grâce n'infirme par la condamnation, dont elle modifie seulement l'exécution. Mais le condamné est mis en liberté d'une façon définitive et absolue : elle est irrévocable. La libération conditionnelle ne produit qu'une suspension d'exécution de peine ; la mise en liberté n'est ni absolue, ni définitive ; elle peut, en effet, être révoquée. » *Ibid.*, p. 97.

²²⁵³ *Ibid.*, p. 130.

commission qui porte son nom, le vicomte d'Haussonville était revenu sur cet aspect. La question avait également pris une grande place dans les débats de la loi Bérenger. Quelques années après, dans son livre au titre révélateur, *Le devoir de punir*, le procureur Mouton met en cause le rôle de l'administration dans l'exécution de la peine, qui fait que « l'administration pénitentiaire a fini par remplacer la loi pénale, et que des peines prononcées par les tribunaux il ne reste que le titre tant il y a de diversité dans la façon dont elles sont appliquées »²²⁵⁴. L'administration ne se contente pas de modifier le régime des peines mais s'attaque même à leur durée en raison des grâces collectives qui « tendent à substituer l'arbitraire des bureaux aux décisions judiciaires et à remplacer la loi par l'administration »²²⁵⁵. L'ancien magistrat, dans sa critique de « l'arbitraire administratif », plaide pour le respect intégral de la décision du juge fondée sur la loi.

Au-delà du pouvoir de l'administration, Eugène Mouton s'attaque également à la fonction moralisatrice de la peine, dont il met en doute le bien-fondé en critiquant l'idéal pénitentiaire qui cherche la bonne formule pour ramener le délinquant vers le bien. La critique de la grâce²²⁵⁶ amène une critique plus profonde, celle de la possibilité même de l'amendement du délinquant et de la fonction régénératrice de la détention. La position d'Eugène Mouton est loin d'être isolée et rappelle les doutes qui se sont déjà exprimés vis-à-vis de l'amendement, en particulier par l'école italienne emmenée par Lombroso qui se prononce contre la grâce et la libération conditionnelle²²⁵⁷.

À l'opposé de Mouton ou de Lombroso, certains auteurs défendent toujours la possibilité du retour du détenu vers le bien et le rôle de l'administration des prisons. Cependant, ces auteurs ne prennent plus la grâce pénitentiaire comme modèle. Un peu à l'image de ce qui s'était passé sous le Second Empire quand les défenseurs de l'amendement se tournaient vers la libération conditionnelle, les tenants de la peine réformatrice ont tendance à se rallier à une idée nouvelle : la sentence indéterminée.

Plusieurs auteurs défendent cette option mais c'est sans doute l'ouvrage de Raymond Saleilles, professeur de droit à Dijon²²⁵⁸, qui synthétise le mieux les divers arguments en faveur de ce dispositif. Dans son livre dont la première édition date de 1898, Saleilles défend l'idée de l'individualisation « administrative » de la peine opérée par

²²⁵⁴ « La durée même des peines n'est pas plus déterminée que leur régime, car chaque année c'est par quelque 3000 que l'administration gracie les condamnés en se fondant sur ce qu'ils se sont bien conduits en prison. Or si, comme il y a quelques raisons assez probables de le croire, la durée de la peine a été arbitré par les juges dans une juste mesure de modération et de fermeté, ces grâces périodiques et réglementaires, défaisant sans relâche ce que la justice a fait, tendent à substituer l'arbitraire des bureaux aux décisions judiciaires et à remplacer la loi par l'administration. » E. MOUTON, *Le devoir de punir*, op. cit., p. 5.

²²⁵⁵ *Ibid.*, p. 5-6.

²²⁵⁶ Eugène Mouton ne mentionne pas la libération conditionnelle dans son ouvrage. Il est vrai que, paru en 1887, *Le Devoir de punir* a sans doute été rédigé très peu de temps après l'adoption de la nouvelle loi, dont les effets ne se sont pas encore faits beaucoup sentir en 1885 et 1886.

²²⁵⁷ Dans la préface de l'édition française de l'œuvre majeure de Lombroso, le docteur Charles Letourneau résumé ainsi la position de l'école italienne : « Considérant le criminel-né n'est comme absolument incorrigible, la nouvelle école d'anthropologie juridique réclame hardiment pour lui la détention perpétuelle, et en même temps l'abolition des mises en liberté provisoire et du droit de grâce. » C. LOMBROSO, *L'homme criminel. Criminel-né, fou moral, épileptique : étude anthropologique et médico-légale*, Paris, F. Alcan, 1887, p. III.

²²⁵⁸ Comme le sénateur Bérenger, Raymond Saleilles est fortement marqué par le catholicisme. A. STORA-LAMARRE, *La République des faibles. Les origines intellectuelles du droit républicain 1870-1914*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 167.

l'administration pénitentiaire pendant le cours de son exécution en l'adaptant « aux exigences éducationnelles et morales de chacun »²²⁵⁹.

Le système qu'il propose d'adopter est ainsi résumé par Saleilles :

*Dans ce système, la condamnation ne portant plus aucune date d'échéance pour la peine, on dit que le juge ne détermine plus, par avance, dans sa sentence, la durée préfixe de la peine ; et cela s'appelle le système des sentences indéterminées. De cette façon, l'individualisation se dédouble et se partage entre deux autorités.*²²⁶⁰

On peut penser que le système décrit par Raymond Saleilles n'est pas tout à fait nouveau. La situation que découvrent les Français en 1811-1813 après l'annexion de la Hollande²²⁶¹, et qui inspire en partie l'ordonnance du 6 février 1818, ne revient-elle pas à une forme de sentence à durée indéterminée ? Pourtant non seulement Raymond Saleilles ignore ces précédents historiques, mais il ne fait aucune référence à la fonction pénitentiaire de la grâce ou aux grâces collectives, qui ne sont jamais citées dans son ouvrage.

Au total, si certains reprochent aux grâces collectives de donner trop de pouvoir à l'administration pénitentiaire, ceux qui à l'opposé entendent lui donner un rôle plus important ne songent plus à elle. Alors que, sous la monarchie de Juillet, les projets de réforme de la grâce collective se multipliaient²²⁶², on n'en trouve plus aucun sous la Troisième République. Sur le plan théorique, les auteurs concluent donc soit que la clémence ne devrait pas être entre les mains de l'administration, soit qu'elle devrait s'exercer sous une autre forme que sous celle de la grâce.

Sur le plan pratique, il reste à voir comment l'administration pénitentiaire utilise la clémence pour la gestion des établissements pénitentiaires : de nombreux auteurs ont conscience du fait que l'objectif officiel, l'amendement du détenu, n'est pas la seule motivation de l'administration pénitentiaire pour accorder des grâces régulières. La question du maintien de l'ordre dans les établissements pénitentiaires par l'usage de la clémence envers les détenus qui se conduisent bien est souvent revenue dans cette étude : à la fois évidence pour un grand nombre des acteurs de l'époque, elle est le plus souvent passée sous silence, en raison des critiques évidentes que cette réalité pourrait attirer sur la politique en faveur de l'amendement des prisonniers.

En 1904, Robert Boucly, dans sa thèse consacrée à l'application des peines, présente ce rôle sous un jour positif. Il n'évoque pas à ce sujet la grâce collective mais la libération conditionnelle : cependant, il a insisté sur les ressemblances entre les deux

²²⁵⁹ R. SALEILLES et G. MORIN, *L'individualisation de la peine*, 2^e éd., Paris, Félix Alcan, 1909, p. 267-268.

²²⁶⁰ *Ibid.*, p. 270.

²²⁶¹ Voir *supra*, chapitre 1.

²²⁶² Voir *supra*, chapitre 4.

dispositifs²²⁶³. Il juge donc l'usage de la clémence en détention comme un point positif, mais néanmoins secondaire, en affirmant qu'il n'est pas douteux que « la libération conditionnelle ne contribue à raffermir l'ordre et la discipline dans les prisons »²²⁶⁴.

Un autre aspect de la gestion des prisons est évoqué par Eugène Mouton, très critique envers les grâces collectives : la « vraie raison de ses grâces collectives » serait, selon lui, « la raison d'économie, plus impérieuse à mesure que progresse le désordre et la dilapidation des finances », et qui demande de « [dégorger] » de temps en temps les prisons pour lutter contre la surpopulation carcérale²²⁶⁵. Ce point est intéressant car le thème de la surpopulation carcérale, cause principale des grâces du 14 juillet accordée entre les années 1980 et 2006, n'apparaît guère dans les archives du XIX^e siècle sauf dans le cas des prisons de Hollande en 1811. Il est possible que cette raison soit demeurée inavouée. Cependant, la question du maintien de la discipline en prison, autre raison difficilement avouable, transparaît dans un certain nombre de témoignages : la question de la surpopulation, en revanche, est presque totalement absente.

Elle est cependant évoquée par un second auteur, Adolphe Guillot, lui aussi ancien magistrat, dans son livre sur les prisons paru en 1890. Le passage que Guillot consacre à la grâce offre un panorama assez complet des griefs qui lui sont adressés :

*Enfin, la grâce vient encore abréger dans une proportion énorme la durée de la détention ; elle a un peu perdu son caractère, elle est devenue un des rouages du régime pénitentiaire ; elle n'est, dans la plupart des cas, que la récompense de l'obéissance à la discipline, et l'année dernière, dans deux discours de rentrée approuvés par la Chancellerie, des avocats généraux pouvaient dire : « Il n'est pas un membre du Parquet qui, au cours de sa carrière, n'ait eu à déplorer cette tendance malheureuse qui pousse aujourd'hui tout condamné à ne considérer comme définitive la peine encourue, qu'après l'avoir soumise, en dernier ressort, à l'appréciation du chef de l'État » ! Sans elle, il est vrai, les prisons seraient trop pleines, il faut donner de la place aux nouveaux arrivants ; « Si on ne dégorgeait pas de temps en temps les prisons, on arriverait bientôt à avoir cent mille détenus, » a dit justement un magistrat ; il semble même que la grâce, bien qu'elle procure une libération définitive, soit plus facile obtenir que la liberté conditionnelle, car elle est bien plus souvent accordée.*²²⁶⁶

Le chiffre de cent mille détenus, déjà cité par Mouton, et mis cette fois dans la bouche « d'un magistrat » sans autre indication, ne semble pas reposer sur une source

²²⁶³ « Sans aucun doute, la libération conditionnelle a le même rôle que la grâce. » R. BOUCLY, *De l'influence réciproque du législateur et du juge dans l'application des peines*, Rennes, Imprimerie Oberthur, 1904, p. 2.

²²⁶⁴ « Quelques autres avantages, de moindre importance mais non négligeables, sont encore à considérer. Il n'est pas douteux qu'au point de vue pénitentiaire, la libération conditionnelle ne contribue à raffermir l'ordre et la discipline dans les prisons. Et c'est un petit fait sans doute, mais il n'est pas sans valeur. » *Ibid.*, p. 69.

²²⁶⁵ « La vraie raison de ses grâces collectives, c'est l'insuffisance des prisons et aussi la raison d'économie, plus impérieuse à mesure que progresse le désordre et la dilapidation des finances. Si on ne dégorgeait pas de temps en temps les prisons, on arriverait bientôt à avoir 100 000 détenus. » E. MOUTON, *Le devoir de punir, op. cit.*, p. 27.

²²⁶⁶ A. GUILLLOT, *Paris qui souffre. Les Prisons de Paris et les prisonniers*, Paris, E. Dentu, 1890, p. 462.

sérieuse et doit se comprendre plutôt comme une figure rhétorique. Ce commentaire n'en traduit pas moins la conscience que peuvent avoir un certain nombre de contemporains que la grâce collective et pénitentiaire, et de manière plus générale la politique de récompense de la bonne conduite des détenus, a d'autres causes que celles, officielles, de l'amendement du délinquant : le rôle de la gestion quotidienne de la prison s'invite ainsi, par le biais de ces commentaires critiques, dans notre propre réflexion d'historiens.

Il est temps à présent d'alimenter cette réflexion avec un éclairage sur une période plus restreinte, entre 1906 et 1908, rendue possible par la conservation exceptionnelle d'archives qui concernent ces trois années.

Section 2. Des archives uniques : les propositions de grâces entre 1906 et 1908

Après avoir examiné l'évolution des grâces collectives sur l'ensemble de la période qui s'étend de l'adoption de la loi sur la libération conditionnelle au rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice, il est temps d'apporter un éclairage plus précis concernant une durée plus courte, les années 1906 à 1908. Le choix de ces années n'est pas délibéré mais résulte d'une opportunité offerte par les hasards de la conservation des archives.

Les états de proposition de grâces rédigés par l'administration pénitentiaire ont été préservés en 1906, 1907 et 1908²²⁶⁷ alors que l'immense de ces documents ont été perdus après 1822. Quelles que soient les motifs de cette conservation exceptionnelle, non précisés par les catalogues des Archives nationales, elle offre un aperçu de la pratique quotidienne et régulière de la grâce collective à ces dates. Elle permet également de reconstituer les parcours en détention des bénéficiaires de grâces collectives et de saisir le regard que l'administration porte sur eux. Cette perspective unique sur la pratique des grâces collectives s'offre à un moment bien particulier : celui de la réduction brutale du nombre des grâces en 1907-1908. Dans la première section de ce chapitre, une hypothèse a été formulée sur les raisons de ce recul spectaculaire, liée à la pression de l'opinion publique. Ces archives ne permettent ni de corroborer, ni d'infirmer cette hypothèse car les fonctionnaires du département de la Justice ne motivent pas leurs décisions : mais si elles n'éclairent pas les causes de ce recul, elles en décrivent au moins certaines modalités.

Ce ne sont pas là les seules limites de ces sources. Les nombreuses notices individuelles qui, en principe, devaient accompagner les états de proposition de grâces n'ont pas été retrouvées. Les informations concernant chaque détenu demeurent donc lapidaires. Ces documents offrent une vue générale sur la réalité du travail des grâces à cette période, mais ne permettent pas de reconstituer l'intégralité du cheminement qui va

²²⁶⁷ Certains de ces états sont reproduits en annexe.

de l'observation de la conduite d'un détenu à la décision de le récompenser. Comme souvent avec les archives sur la grâce, certains aspects importants demeurent dans l'ombre.

Pour établir cette étude, cinq maisons centrales ont été retenues : Beaulieu, Clairvaux, Fontevraud, Melun et Rennes²²⁶⁸, ainsi que les états de propositions de grâces des bagnes de Guyane et de Nouvelle-Calédonie. Ces documents offrent un exemple concret d'application de la procédure des grâces collectives au début du XX^e siècle (§1). Ces archives permettent également de reconstituer en partie le regard que porte l'administration pénitentiaire sur le détenu et sa peine (§2).

§1. Un exemple concret d'application de la procédure des grâces collectives

Cette plongée dans la procédure des grâces collectives fait ressortir le travail concret des fonctionnaires. Les documents portent la marque de l'intervention des différentes autorités qui ont chacune leur domaine de compétence propre (A). Ils permettent également de juger des évolutions de la procédure des grâces collectives après 1885 tant dans les établissements pénitentiaires de l'Intérieur et que dans ceux des Colonies (B).

A. L'exercice de la compétence des différentes autorités

Les états de proposition de grâces portent la marque de l'exercice des compétences des différents services qui interviennent dans la procédure des grâces collectives, et permettent ainsi de préciser comment se répartit le travail entre eux. La confection des tableaux de proposition de grâce est assurée par l'autorité qui propose les détenus : l'administration pénitentiaire (1). La direction des affaires criminelles et des grâces exerce la prérogative qui lui revient en notant, dans la dernière colonne, l'acceptation ou le rejet de la proposition (2).

1. L'action de l'administration pénitentiaire

Les états de proposition de grâces apportent deux types de renseignements sur l'administration pénitentiaire. Ils permettent tout d'abord de lire l'implication de la hiérarchie locale dans la préparation des listes de détenus à proposer pour les grâces : les listes sont signées par le préfet ou le gouverneur, mais elles sont préparées par leurs

²²⁶⁸ Ces cinq maisons centrales ont été en service pendant la plus grande partie des XIX^e et XX^e siècles.

services. Les états de proposition de grâces révèlent ainsi l'organisation hiérarchique des deux administrations pénitentiaires, celle du ministère de l'Intérieur et celle des Colonies : le rôle des différentes autorités compétentes s'y matérialise par l'apposition d'une signature ou d'un avis. L'ordonnance du 6 février 1818 confère l'autorité pour établir les listes de propositions de grâces collectives au préfet, et la direction des affaires criminelles et des grâces a fréquemment rappelé que les états transmis par le ministère de l'Intérieur n'étaient valables qu'à la condition d'être revêtus de sa signature²²⁶⁹. Pour autant, il est visible que le véritable responsable de la confection des listes est le directeur de la maison centrale, comme le montre la formule qui précède sa signature sur la première page du document : « Le présent état dressé par nous, Directeur de la maison centrale de Clairvaux, le 9 février 1906 »²²⁷⁰. La signature du préfet, quant à elle, est précédée de la seule mention « Vu ». La tutelle du préfet est apparemment devenue de pure forme sous la Troisième République, alors que les avis des préfets exprimés sur les propositions de grâce de 1818 à 1822 démontraient le rôle actif que ces hauts fonctionnaires avaient pris dans la préparation des premières grâces collectives²²⁷¹.

Les cases prévues à l'intérieur du document préservent toutefois les apparences, puisque la case réservée à « l'autorité locale » de la prison recueille « l'avis » de celle-ci, tandis que la case réservée au préfet permet à celui-ci de faire état de sa « proposition ». Cette terminologie respecte les termes de l'ordonnance du 6 février 1818 et les exigences formelles de la direction des affaires criminelles et des grâces. Il n'en va pas de même pour l'esprit, cependant, car en réalité la proposition – c'est-à-dire, concrètement, la nature de la grâce proposée et éventuellement son quantum – est formulée dans la case qui concerne « l'avis » des autorités locales tandis que la case du préfet, d'ailleurs assez étroite, se contente de répéter l'avis²²⁷² ou d'exprimer son « avis conforme »²²⁷³. Dans certains cas, d'ailleurs, la case n'est même pas complétée, la signature du préfet sur la première page du document avalisant l'ensemble des propositions qui y sont formulées²²⁷⁴. Dans aucun des états qui vont de 1906 à 1908 le préfet n'exprime un avis qui ne soit conforme à celui du directeur.

Par « l'autorité locale », il faut entendre, selon l'imprimé : « Commission de surveillance, Directeur, Inspecteur, Aumônier, Pasteur »²²⁷⁵. L'ordonnance du 6 février 1818 donnait une liste assez proche puisque, dans son article premier, elle demandait aux « directeurs, inspecteurs, aumôniers, conseil de surveillance »²²⁷⁶ de rendre des comptes, avec les procureurs généraux et les préfets, de la conduite des détenus. Il est même précisé dans le formulaire que « dans le cas où les avis ne seraient pas identiques, on inscrira dans

²²⁶⁹ Voir supra, chapitre 3.

²²⁷⁰ Maison centrale de Clairvaux, 1908, AN, BB²² 196.

²²⁷¹ Voir supra, chapitre 2.

²²⁷² Maison centrale de Melun, 1908, AN, BB²² 198.

²²⁷³ Maison centrale de Beaulieu, 1906, AN, BB²² 196.

²²⁷⁴ Par exemple Maison centrale de Clairvaux, 1906, AN, BB²² 196, ou encore Maison centrale de Rennes, 1908, AN, BB²² 198.

²²⁷⁵ *Ibid.*

²²⁷⁶ Ordonnance du 6 février 1818, Bull. lois, 7^e série, t. VI, n° 198, p. 90.

la colonne d'observations les divergences ». Cependant, les colonnes « Observations » sont toutes vierges et aucune ne rapporte une quelconque divergence de vue entre les autorités locales. On sait par ailleurs que les commissions de surveillance sont presque tombées en désuétude dès la fin du XIX^e siècle et que leur avis n'a jamais été sollicité pour les maisons centrales²²⁷⁷. La décision ne semble donc pas prise de manière collégiale mais bien par le directeur seul. Sans doute, celui-ci peut prendre les avis de ses subordonnés, mais les sources sont muettes sur les modalités de cette consultation.

La situation est assez différente du côté de l'administration pénitentiaire de la Marine et des Colonies. La mise en œuvre de la transportation sous le Second Empire y a rendu obsolète le règlement de 1835 qui réglait la manière dont les propositions de grâces collectives étaient établies dans les bagnes portuaires. Ce n'est plus le commissaire du bagne qui est l'autorité habilitée à formuler les propositions mais le gouverneur de la colonie. Les états de proposition de grâce, cependant, ne sont pas uniformes pour les bagnes coloniaux comme ils le sont pour les maisons centrales.

En Nouvelle-Calédonie, les états sont imprimés suivant un modèle qui demeure le même entre 1906 et 1908. Les propositions en faveur des détenus sont formulées dans une case intitulée « proposition de la commission », et il n'y a pas de colonne pour recueillir l'avis du gouverneur. Dans un cas, celui des états de proposition pour les condamnés de France en 1906, la signature des trois membres de la commission est apposée à la dernière page de l'état, ainsi que la signature du gouverneur précédée d'un « vu ». Il apparaît donc qu'en Nouvelle-Calédonie, le choix des détenus à proposer pour les grâces est l'œuvre d'une commission dont la composition n'est pas détaillée, mais qui réunit sans doute des membres de l'administration pénitentiaire locale, et que le gouverneur joue un rôle comparable à celui des préfets pour les maisons centrales, à savoir de supervision et de visa final.

En Guyane en 1906 et 1907, les états de proposition de grâces collectives ne sont pas imprimés mais entièrement tracés à la main : et en 1908, alors qu'il est fait usage d'un état imprimé, les mentions des cases sont modifiées à la main. Ainsi écrits ou modifiés à la main, ces états révèlent des différences dans les rôles respectifs des différentes autorités locales en Guyane. En 1906, la situation en Guyane est comparable à celle de la Nouvelle-Calédonie : une « commission supérieure », là encore composée de trois membres qui ont signé les états, formule les propositions, et il n'est pas prévu de colonne pour recueillir l'avis particulier du gouverneur : celui-ci, comme en Nouvelle-Calédonie, se contente d'apposer sa signature après un simple « vu ». Toutefois, tout change en 1907 et 1908. En 1907, ce n'est plus une commission, mais le directeur de l'administration pénitentiaire locale qui formule un « avis », lequel est suivi d'un « avis » du gouverneur. En 1908, le directeur de l'administration pénitentiaire formule toujours un « avis » tandis que le gouverneur émet désormais une « proposition ». Le gouverneur n'hésite pas à contredire

²²⁷⁷ Voir supra, chapitre 3.

l'avis du directeur : ainsi, Ange-Louis Albertini, numéro 27 sur la liste des détenus retenus pour les grâces de 1908, voit la proposition qui le concerne modifiée par le gouverneur²²⁷⁸. Quoique rares²²⁷⁹, ces modifications témoignent de l'intervention du gouverneur, ce qui tranche avec la pratique en France métropolitaine et en Nouvelle Calédonie.

Son intervention est particulièrement marquée en 1907, car le gouverneur²²⁸⁰ ajoute, à titre personnel, des noms à la liste des détenus proposés pour les grâces collectives. Sous le titre « propositions ordonnées d'office par Monsieur le Gouverneur », une liste de huit noms complète la liste initiale qui contenait 101 propositions. Pour chacun de ces détenus, le gouverneur donne un certain nombre de détails : par exemple un forçat « omis dans le travail des grâces pour 1907 » est proposé en raison de renseignements que le gouverneur a recueillis sur sa conduite. Dans certains cas, le gouverneur déclare connaître personnellement le condamné²²⁸¹. Dans d'autres, il met en avant les recommandations en faveur du détenu ou les bons renseignements qu'on lui a transmis à son égard²²⁸². L'intervention du gouverneur de la Guyane qui sollicite ainsi les grâces de détenus qui lui ont été signalés ou qu'il a lui-même remarqués tranche avec la retenue des préfets. Elle laisse ouverte la question d'une forme de favoritisme accordée à certains détenus de la colonie.

Ce n'est cependant pas seulement le rôle respectif des différents fonctionnaires de l'administration pénitentiaire que l'on peut lire sur les états de proposition de grâce, mais également, sur le fond, la nature du travail qui leur est demandé, qui est à la fois d'observation et de proposition. L'ordonnance du 6 février 1818 a fixé un double rôle à l'administration pénitentiaire : proposer des détenus pour les grâces annuelles, mais aussi effectuer un travail continu d'observation du détenu tout au long de l'année. La proposition pour la grâce, formulée une fois par an, vient couronner cette tâche quotidienne de l'administration pénitentiaire. Après 1818, les circulaires ont progressivement ajouté à l'observation de la seule bonne conduite le recueil d'un certain nombre d'informations sur le détenu qui, sans être déterminantes pour accorder une grâce, n'en rentre pas moins en ligne de compte : montant du pécule, maintien des liens

²²⁷⁸ Guyane, détenus condamnés en France, 1908, AN, BB²² 198.

²²⁷⁹ On trouve deux autres exemples en 1907 et 1908 : Léopold Fougeroux, Guyane, détenus condamnés en France 1907, AN, BB²² 197. Marcellin Thillemet, Guyane, détenus condamnés en France, 1908, AN, BB²² 198.

²²⁸⁰ Le gouverneur de la Guyane en 1907 et 1908 est François Pierre Rodier, un officier de marine devenu administrateur colonial et qui sera également en poste à la Réunion, en Cochinchine et en Afrique Équatoriale Française. Il est difficile de comprendre, à la lecture des quelques éléments biographiques qui le concernent, pour quelle raison il semble rompre avec la pratique de ses prédécesseurs. On peut toutefois noter que François Pierre Rodier occupe son poste entre 1907 et 1909 alors que ses prédécesseurs, Victor François Ferdinand Rey, Louis Alphonse Bonhoure et Édouard Picanon, ne sont semble-t-il restés en fonction que quelques mois chacun. Peut-être n'ont-ils pas eu le temps, tout simplement, d'exercer eux-mêmes cette prérogative.

²²⁸¹ À propos d'Adolphe Pierre, condamné à six ans de travaux forcés pour vol qualifié, le gouverneur écrit : « Condamné très digne d'intérêt à tous égards dont j'ai pu apprécier personnellement la réelle valeur au point de vue de la discipline et du travail », et pour Octave Alexandre, condamné à la même peine pour abus de confiance : « J'ai pu personnellement apprécier son travail et son excellente conduite ». Guyane, détenus condamnés en France, 1907, AN, BB²² 197.

²²⁸² Le gouverneur propose pour la grâce le dénommé Louis Hebert, condamné à vingt ans de travaux forcés pour attentat à la pudeur sur sa fille légitime, « en raison des renseignements personnels qui [lui] ont été donnés sur son compte, de l'appel qui [lui] a été adressé par ses enfants ainsi que par diverses personnes de la localité qu'ils habitent ». Guyane, détenus condamnés en France, 1907, AN, BB²² 197.

familiaux, etc²²⁸³. Dans les maisons centrales, les états de proposition de grâce prévoient la mention de chacune de ces informations. Outre les renseignements sur l'état civil du détenu, son métier antérieur, sa condamnation et le temps de détention qu'il lui reste à subir, l'administration doit remplir une case intitulée « renseignements divers » sur la situation de famille, si le détenu entretient des relations avec elle, si cette famille a « recommandé » et fait parvenir des secours au condamné, et enfin si ce dernier a des moyens d'existence indépendamment de son travail et de son pécule de réserve disponible.

Cette case est remplie avec plus ou moins de soins par les administrations des différentes maisons centrales : celles de Clairvaux, Rennes et Melun sont plus laconiques, dans leurs rapports, que celles de Beaulieu ou de Fontevraud. Les états les plus fournis permettent de se faire une idée du type de renseignements que l'administration pénitentiaire recueille sur les détenus et sur les rapports qu'ils entretiennent avec leur famille. L'état de 1906 pour la maison centrale de Beaulieu résume ainsi l'état des relations du détenu Eugène Lambech, condamné à sept ans de réclusion pour tentative de meurtre : « Ses parents sont décédés en 1857 et 1900 à Sedan, a un frère à Sedan qui vit du produit de son travail et de son métier de garçon de magasin. Une sœur, mariée à un ouvrier d'usine, Sorrillière, habite Cazals près Sedan. Ils correspondent avec lui, mais ne se trouvent pas en situation de pouvoir lui venir en aide »²²⁸⁴. Le niveau de précision dans les informations concernant les rapports avec la famille du condamné est le même pour tous les détenus proposés en 1906, soit une cinquantaine de personnes. Parfois, les seuls renseignements disponibles sont que le détenu est célibataire et ne correspond pas avec sa famille ou qu'il n'a pas de famille connue de l'administration²²⁸⁵.

En ce qui concerne les colonies, les informations concernant les familles des forçats transportés sont souvent fragmentaires. Les états imprimés pour les propositions de la Nouvelle Calédonie comprennent une colonne pour indiquer si le forçat est marié ou célibataire et s'il a des enfants, sans précisions sur une éventuelle correspondance avec la famille. Les états de propositions pour la Guyane, quant à eux, ne compte aucune colonne consacrée à la situation de famille du détenu et à ses relations avec celle-ci. La question des facteurs qui pourraient favoriser la réinsertion est de moindre importance pour les condamnés à la peine des travaux forcés qui est conçue comme une peine d'élimination sociale, d'autant que le forçat libéré est supposé demeurer dans la colonie pour un temps égal à celui de sa détention.

Dans les maisons centrales, les antécédents des condamnés comprennent un rappel de leur parcours judiciaire, mais aussi des avis donnés sur leur conduite avant leur détention. Inscrit sur l'état de Beaulieu en 1907, Eugène Franjon, condamné à dix ans de réclusion et à la relégation pour tentative de vol qualifié, a déjà été condamné six fois

²²⁸³ Voir supra, chapitre 3.

²²⁸⁴ Maison centrale de Beaulieu, 1906, AN, BB²² 196.

²²⁸⁵ Tel est le cas, parmi des dizaines d'autres, de Jean Pauwels, condamné à cinq ans de réclusion pour attentat à la pudeur. Maison centrale de Beaulieu, 1908, AN, BB²² 198.

auparavant, et était « signalé comme dangereux malfaiteur » qui a, de plus, « tenté de dissimuler sa véritable identité »²²⁸⁶. D'autres multirécidivistes, par ailleurs condamnés à la relégation après leur temps de détention, ont fréquemment connu jusqu'à dix condamnations antérieures et sont signalés comme « très dangereux » ou « voleur incorrigible ». En ce qui concerne les femmes, la réputation rapportée est souvent celles de femme de mauvaise vertu, voire de prostituée. Les appréciations portées sur les cinq premières détenues de la première page de la liste des propositions de grâce en 1906 à Rennes sont éloquentes. La première, Marie Diacre, condamnée pour l'assassinat de son mari, est ainsi décrite : « immoralité notoire, débauche avancée à l'ivrognerie ». La seconde, Louise Fougeret, condamnée pour assassinat et guet-apens, n'avait pas d'antécédents judiciaires, mais est qualifiée de « fille publique ». La troisième, Henriette Doyon, condamnée pour des motifs semblables, est une « débauchée » qui a « quitté son mari pour se livrer à la prostitution ». La quatrième, Marie Delalande, condamnée pour avoir empoisonné son mari, est « mal notée au point de vue des mœurs ». Enfin, la cinquième détenue, condamnée pour avoir assassiné son enfant, est « bien notée sauf sur le plan des mœurs »²²⁸⁷. Le même type d'appréciations se trouvent couramment pour les autres femmes proposées en 1906 et pour les années suivantes.

Pour les bagnes en revanche, la conduite antérieure avant la condamnation est largement ignorée. Les antécédents judiciaires sont évoqués de manière assez succincte : dans l'état de propositions de 1906 pour la Guyane, les antécédents de Prudent Perreau, condamné pour vols avec effraction et tentative de meurtre, sont résumés ainsi : « Trois condamnations antérieures. La plus forte pour vol à quinze mois de prison »²²⁸⁸. Ce sont surtout les condamnations intervenues après la condamnation, souvent pour évasion ou tentative d'évasion, qui occupent la première place dans le rappel des antécédents.

Tous ces renseignements rappellent que la conduite en détention n'est pas le seul critère retenu pour déterminer la récompense accordée aux détenus sous forme de réduction de peine. Il s'agit bien de mesurer les chances de réinsertion du condamné à la fois par une évaluation de sa situation matérielle à la sortie et par une appréciation globale portée sur sa personnalité. Il est frappant de voir d'ailleurs que certains avis très négatifs, qui font parfois état de la dangerosité du délinquant en évoquant son comportement avant la détention, n'empêchent pas que ces condamnés, après un temps de détention et en raison de leur meilleure conduite récente, puissent être proposés pour une mesure de clémence : l'administration pénitentiaire montre ainsi que selon elle une forme d'amendement ou en tous cas de retour à une conduite plus ordonnée est possible malgré de fâcheux antécédents.

Il est difficile de savoir si les renseignements recueillis par l'administration pénitentiaire concernant les condamnés sont fiables. Il est possible que certaines de ces

²²⁸⁶ Maison centrale de Beaulieu, 1907, AN, BB²² 197.

²²⁸⁷ Maison centrale de Rennes, 1906, AN, BB²² 196.

²²⁸⁸ Guyane, détenus condamnés en France, 1906, AN, BB²² 196.

appréciations soient davantage le fruit de rumeurs, voire de médisances, que l'effet d'une enquête de personnalité sérieuse : cela est particulièrement visible dans le cas des détenues de Rennes et pourrait s'expliquer par la force des préjugés liés au genre²²⁸⁹. Ce recueil d'informations qui vise à établir un profil global du délinquant sur le plan matériel et moral n'est cependant pas très éloigné, dans l'esprit, des principes actuels du droit de l'exécution des peines de détention²²⁹⁰. Il montre que l'administration pénitentiaire du début du XX^e siècle essaie d'avoir, autant que possible, une connaissance approfondie des détenus : elle est en cela aidée par le fait que les notices individuelles qui accompagnent chaque détenu permettent de connaître des éléments de personnalité tirés du dossier judiciaire²²⁹¹.

Toutes ces informations doivent alimenter la réflexion de ceux qui sont véritablement décisionnaires dans cette procédure : les fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces.

2. Le rôle de la direction des affaires criminelles et des grâces

Les fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces utilisent les états qui leur sont transmis par les directions centrales du ministère de l'Intérieur et des Colonies pour y noter leurs décisions. Ainsi, un de ces fonctionnaires a noté au crayon à papier, sur l'état de propositions de la Guyane pour les condamnés de France métropolitaine, en face du vingt-troisième détenu de la liste : « J'en suis resté à n° 23. 27 juin 1906 »²²⁹². C'est le travail quotidien du bureau des grâces qui a ainsi laissé des traces sur le document conservé aux archives.

La plupart des marques des fonctionnaires de la Justice se retrouvent, tantôt au crayon à papier noir ou de couleur, tantôt à l'encre rouge, en face des noms des détenus à l'extrémité des colonnes. Si la proposition est rejetée, la mention « rejet » est simplement inscrite. Si la proposition est acceptée, c'est la mention de la nature de la mesure – remise ou commutation, et le quantum – qui est notée. La proposition faite en faveur d'un détenu peut être modifiée : par exemple, les détenus Charles Isaacs et Jean Tonnelli, détenus à Clairvaux, proposés l'un et l'autre en 1906 pour une remise de six mois de leur temps de peine, voient en face de leur nom la mention « remise de trois mois » inscrite au crayon à papier bleu²²⁹³.

²²⁸⁹ C. BARD, F. CHAUVAUD, M. PERROT, J.-G. PETIT (dir.), *Femmes et justice pénale XIX^e - XX^e siècles*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002 ; A. PORTEAU-BITKER, « Criminalité et délinquance féminine dans le droit pénal des XVIII^e et XIX^e siècles », *Revue historique de droit français et étranger*, 1980 ; F. ROUQUET et D. VOLDMAN, « Violence, répression et différence de sexes, 1870-1962 bilan du séminaire », *Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent*, vol. 52, 1993, p. 19-23 ; A. VLAMYNCK, « La délinquance au féminin : crimes et répression dans le Nord (1880-1913) », *Revue du Nord*, vol. 63, n° 250, 1981, p. 675-702.

²²⁹⁰ « Le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté [...] est adapté au fur et à mesure de l'exécution de la peine, en fonction de l'évolution de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée, qui font l'objet d'évaluations régulières. » Code de procédure pénale, article 707.

²²⁹¹ Voir supra, chapitre 3.

²²⁹² Guyane, détenus condamnés en France, 1906, AN, BB²² 196.

²²⁹³ Maison centrale de Clairvaux, 1906, AN, BB²² 196.

Différents fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces ont parfois travaillé successivement sur les mêmes états : des décisions sont d'abord écrites au crayon à papier, puis repassées en rouge avec d'éventuelles modifications. À certaines occasions, une simple mention, « dap », sans doute pour « décision à prendre », est inscrite en face du nom²²⁹⁴. Les états de propositions sont de simples documents de travail : la véritable liste des détenus graciés est celle qui, arrêtée par le directeur, est recopiée pour être soumise à la signature du chef de l'État.

Sur ces états, les fonctionnaires du bureau des grâces et au-dessus d'eux, le directeur, peuvent examiner en un coup d'œil la situation respective des différents détenus proposés avec toutes les informations qui y sont reportées : la nature de l'infraction, la condamnation, le temps déjà passé en détention, les liens de famille, la conduite avant et pendant la détention, les observations de l'administration pénitentiaire. La forme même de la présentation des listes incite à la comparaison entre les profils de ces différents condamnés. Les grâces qui sont accordées ne résultent pas seulement de l'étude successive d'un grand nombre de dossiers individuels, mais bien d'une appréciation globale de plusieurs dossiers examinés en parallèle. Le caractère collectif des grâces annuelles ne tient donc pas seulement au fait qu'elles soient annoncées au même moment, mais également au fait que tous les dossiers sont étudiés dans un travail commun.

Le pouvoir discrétionnaire que l'administration du ministère de la Justice exerce sur les grâces collectives se matérialise sur les documents. Lorsque la mesure proposée en faveur d'un détenu par l'administration pénitentiaire n'est pas acceptée par la direction des affaires criminelles et des grâces, une simple mention « rejet » est apposée. Cette décision n'est pas motivée et elle n'est pas susceptible de révision. En 1906-1908 comme avant, le ministère de la Justice ne rend de comptes ni aux détenus, ni à l'administration pénitentiaire.

Ce pouvoir s'affirme avec force dans la succession des années entre 1906 et 1908. L'année 1908 est celle d'une chute drastique du nombre des grâces. Il y a, entre 1906 et 1908, un certain recul du nombre de propositions formulées par l'administration pénitentiaire, mais ce recul est bien plus faible que la chute des grâces accordées : la proportion des propositions acceptées par le département de la Justice s'effondre d'une année sur l'autre, ce qui laisse supposer que la direction des affaires criminelles et des grâces a reçu des instructions précises de la part du ministre de la Justice. Dans les bagnes coloniaux, en 1906, sur 182 détenus proposés pour les grâces, 173 ont obtenu une mesure en leur faveur²²⁹⁵, soit un taux d'acceptation de 95,1 %. En 1907, ce taux tombe à 50,2 %, et il s'effondre à 10,2 % en 1908. Alors que presque tous les détenus proposés avaient reçu une grâce en 1906, seul un sur dix est récompensé en 1908 : le contraste entre ces différentes années est saisissant et a sans doute été vécu difficilement par les forçats. Du

²²⁹⁴ Nouvelle Calédonie, détenus condamnés en France, 1908, AN, BB²² 198.

²²⁹⁵ Cette mesure est, le plus souvent, celle qui avait été demandée, mais il peut arriver dans quelque cas que le quantum en soit modifié, en général dans un sens moins favorable au détenu.

côté des maisons centrales, le recul est semblable : le taux d'acceptation des propositions passe de 67 % en 1906 à 52 % en 1907 et 10 % en 1908. Dans les faits, cela se traduit par une réduction drastique du nombre de grâces collectives : à Beaulieu, 33 détenus sont récompensés lors des grâces collectives de 1906 et seulement 2 en 1908. Pour Clairvaux les chiffres sont de 41 en 1906 et 6 en 1908, à Melun 32 et 4. Il faut imaginer la déception que peut représenter cette soudaine rigueur pour des détenus qui se savent bien notés et qui espèrent une réduction de leur peine.

La réalité de ces chiffres vient fortement tempérer les discours de ceux qui considèrent les grâces collectives comme un acquis pour les détenus²²⁹⁶ : le ministère de la Justice peut décider de diviser par dix le nombre des grâces accordées d'une année sur l'autre sans avoir à se justifier. Naturellement, cette autorité est d'abord celle du chef de l'État et du ministre de la Justice. Ce ne sont pas les fonctionnaires du ministère de la Justice qui ont décidé de réduire le nombre des grâces collective en 1908, mais certainement le gouvernement après l'émotion soulevée par l'affaire Solleiland. Le choix du nom des détenus qui seront finalement retenus ou écartés des grâces est en revanche bien celui des fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces.

Depuis 1818, le département de la Justice considère qu'il a autorité non seulement pour accepter ou refuser les propositions de l'administration pénitentiaire, mais également pour ajouter des détenus à la liste des graciés. Cette faculté, déjà largement utilisée dans les années précédentes, est toujours d'actualité au début du XX^e siècle. Sur les listes, à la fin des propositions de l'administration pénitentiaire sont rajoutés, sous le titre « proposés par le bureau des grâces », d'autres noms de détenus sont incorporés à la liste des détenus graciés. Ces ajouts sont conséquents : ainsi, par exemple, sur les 198 grâces accordées aux détenus condamnés aux travaux forcés transportés dans les colonies dont il est fait mention dans les états pour l'année 1906, les noms ajoutés par le bureau des grâces s'élèvent au nombre de 25²²⁹⁷. De même, dans la maison centrale de Beaulieu en 1906, alors que 38 propositions ont été faites par l'administrations de la prison et 20 acceptées, ce sont 12 détenus de cet établissement qui sont rajoutés par le bureau des grâces²²⁹⁸. Au total, sur les trois années considérées et pour les cinq maisons centrales étudiées, 212 grâces ont été accordées à des détenus proposés par l'administration pénitentiaire, et 52 rajoutées par le bureau des grâces. La part des grâces collectives qui est d'initiative du ministère de la Justice est donc assez considérable. Rien n'indique comment le ministère de la justice a eu connaissance de ces noms : il peut s'agir d'individus ayant formé des recours individuels qui sont opportunément rajoutés à ces listes, ou encore d'individus

²²⁹⁶ Voir supra, section 1 de ce chapitre.

²²⁹⁷ Guyane, détenus condamnés en France, 1906, AN, BB²² 196. Guyane, détenus condamnés en Algérie 1906, AN, BB²² 196. Guyane, détenu condamné en Tunisie 1906 (un seul détenu est porté sur cet état), AN, BB²² 196. Nouvelle Calédonie, détenus condamnés en France, 1906, AN, BB²² 196. Nouvelle Calédonie, détenus condamnés en Algérie 1906, AN, BB²² 196.

²²⁹⁸ Maison centrale de Beaulieu, 1906, AN, BB²² 196.

recommandés. Là encore, l'administration du département de la Justice n'a pas besoin de motiver ses choix.

B. L'évolution de la procédure des grâces collectives

Bien que leur procédure soit, dans les grandes lignes, fixée au début de la Troisième République, l'examen de la pratique quotidienne des grâces collectives entre 1906 et 1908 est l'occasion de vérifier quelles sont les règles qui sont encore observées et quelle sont celles qui sont tombées en désuétude. Face aux évolutions survenues après 1885, les condamnés aux travaux forcés dans les bagnes coloniaux et les détenus des maisons centrales ne sont pas dans la même situation. Les états de proposition de grâce portent la marque de ces différences induites par la question de la libération conditionnelle, par des pratiques légèrement différentes entre les deux administrations pénitentiaires et enfin, sur certains cas précis, par de légères disparités dans les règlements, entre les détenus des prisons de l'Intérieur (1) et les condamnés aux travaux forcés transportés dans les colonies (2).

1. L'évolution de la procédure dans les prisons de l'Intérieur.

La question principale posée aux détenus des prisons de l'Intérieur est sans conteste le rapport avec la libération conditionnelle, puisque cette dernière doit être prioritaire à chaque fois que cela est possible. La grâce collective est cependant encore autorisée dans tous les cas où la libération conditionnelle n'est pas possible, comme pour les détenus étrangers destinés à être expulsés à leur libération ou ceux qui n'ont pu obtenir de certificat de travail²²⁹⁹.

Sur l'état des propositions des années 1906-1908, la raison pour laquelle la libération conditionnelle ne peut être sollicitée en faveur du détenu est parfois précisée. C'est le cas pour les trois premiers détenus inscrits sur la liste de la maison centrale de Beaulieu en 1906. Le premier, Eugène Franjon, « ne peut justifier de moyens d'existence pour faire l'objet d'une proposition de libération conditionnelle » ; le second, Eugène Lambert, « ne connaît personne qui puisse lui faciliter sa mise en liberté conditionnelle », et le troisième, Pierre Fonton, « ne peut se procurer un certificat de travail pour être proposé pour la libération conditionnelle »²³⁰⁰. Toutes les propositions suivantes, que ce soit dans l'état de 1906 comme dans ceux de 1907 et 1908, sont ensuite justifiées par des mentions du même type.

²²⁹⁹ Voir supra, chapitre 7.

²³⁰⁰ Maison centrale de Beaulieu, 1906, AN, BB²² 196.

Dans la maison centrale de Clairvaux, les raisons pour lesquelles la libération conditionnelle ne peut leur être appliquée apparaissent dans la colonne « observations » et tiennent la plupart du temps à la qualité d'étranger des détenus. Les cinq premiers détenus proposés en 1906 sont respectivement belge, italien, autrichien, espagnol et « alsacien-lorrain », donc citoyen allemand. La référence de l'arrêté ministériel d'expulsion pris à leur encontre et qui doit être mis à exécution à leur libération se trouve en face de leur nom²³⁰¹. Les états des années suivantes à Clairvaux montrent le même type de profil. Des raisons semblables sont également exposées dans les états de Melun en 1906, 1907 et 1908. En revanche, ces mêmes raisons ne sont pas mentionnées sur les états des maisons centrales de Rennes et de Fontevraud, mais se trouvent sans doute sur les notices individuelles qui accompagnent les états de proposition de grâce et qui n'ont pas été conservées²³⁰². De plus, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi ces détenus ne sont pas accessibles à la libération conditionnelle, car nombreux sont ceux qui sont étrangers ou sans domicile connu²³⁰³.

La priorité donnée à la libération conditionnelle est formellement observée. En pratique, le grâce collective vient remplacer la libération conditionnelle à chaque fois que celle-ci est impossible. Il s'en suit que les administrations locales des prisons ont recours à la grâce collective comme un moyen ordinaire de clémence destiné à suppléer aux impossibilités de la libération conditionnelle. Par exemple, un détenu comme Eugène Frajon se voit proposer pour les grâces collectives précisément parce qu'il « ne peut justifier de moyens d'existence pour faire l'objet d'une proposition de libération conditionnelle »²³⁰⁴.

La direction de la maison centrale de Melun n'hésite pas à porter sur la liste des grâces collective le nom de détenus comme Auguste Muller qui sont proposés « sans succès jusqu'ici pour la libération conditionnelle »²³⁰⁵. Auguste Muller, condamné à dix ans de réclusion pour attentat à la pudeur sur sa fille légitime, obtient une réduction de trois mois de sa peine en 1906 alors qu'il avait déjà obtenu une récompense équivalente lors des grâces collectives de 1905. Cette mention est loin d'être isolée : elle concerne plusieurs détenus de Melun²³⁰⁶. Dans ces exemples, le dévoiement de la règle de la priorité accordée à la libération conditionnelle est complet. Il ne s'agit pas de proposer des détenus qui ne sont pas accessibles à la libération conditionnelle pour des raisons administratives, ou parce qu'ils ne peuvent satisfaire aux nombreuses conditions exigées, mais bien de détenus

²³⁰¹ Maison centrale de Clairvaux, 1908, AN, BB²² 196.

²³⁰² Un exemplaire imprimé d'une de ces notices est adjoint à l'état de proposition de la maison centrale de Baulieu pour 1907 pour un détenu décédé récemment : on peut constater qu'une case y est réservée pour expliciter la raison pour laquelle la libération conditionnelle n'est pas possible. Maison centrale de Beaulieu, 1907, AN, BB²² 197.

²³⁰³ Maison centrale de Fontevraud, 1906, AN, BB²² 196.

²³⁰⁴ Maison centrale de Beaulieu, 1906, AN, BB²² 196. Ce type de mention n'est pas rare à Baulieu, on la retrouve pour de nombreux autres détenus comme par exemple Pierre Doneck : « Pas de moyens d'existence pour lui faciliter la libération conditionnelle ». Maison centrale de Beaulieu, 1907, AN, BB²² 197.

²³⁰⁵ Maison centrale de Melun, 1906, AN, BB²² 196.

²³⁰⁶ C'est le cas par exemple des détenus Mathieu, Cordieux, Chatain... Maison centrale de Melun, 1906, AN, BB²² 196.

qui, ayant obtenu les certificats demandés et proposés pour une libération conditionnelle, se sont vu refuser le bénéfice de cette mesure de clémence par l'administration centrale du ministère de l'Intérieur. Les abus relevés dans la lettre du ministre de la Justice au ministère de l'Intérieur le 15 décembre 1908 ne sont pas exagérés²³⁰⁷.

Si le régime des grâces collectives est, pour l'essentiel, fixé dans les débuts de la Troisième République, l'étude des états de proposition de grâces dans les années 1906 à 1908 permet d'apprécier la manière dont ce régime est appliqué. La règle du temps d'épreuve est respectée dans un certain nombre de maisons centrales, que ce soit Baulieu, Clairvaux ou Melun. À la maison centrale de Rennes, il existe manifestement quelques exceptions. Rosalie Le Chanoine, condamnée en 1893 aux travaux forcés à perpétuité par la cour d'assise du Calvados pour assassinat – elle a « jeté dans une mare sa fille de huit ans » – est proposée pour une commutation de peine en 1900, soit sept ans seulement après sa condamnation. Cette proposition est rejetée, mais une nouvelle proposition en 1903 est suivie d'une commutation de peine en vingt ans de travaux forcés. Sans attendre l'exécution de la moitié de la peine substituée, elle est de nouveau proposée pour une réduction de cinq ans en 1906, et celle-ci est accordée²³⁰⁸. La règle fixée en 1828 demandait pourtant que les condamnés à la perpétuité effectuent dix ans de leur peine avant d'être proposés pour une commutation, et la moitié de leur peine substituée pour une nouvelle présentation aux grâces collectives²³⁰⁹. En l'occurrence donc, l'administration a fait preuve d'une plus grande mansuétude.

Cependant, pour la plupart des détenues, les temps d'épreuve sont respectés : ainsi, les cinq femmes condamnées aux travaux forcés à perpétuité et proposées en 1906 pour une première commutation ont toutes été condamnées en 1895 ou 1896, soit exactement 10 ans avant la première proposition de grâce comme le veut la règle. La même remarque peut être faite pour 1907 et 1908 : les cas où le temps d'épreuve n'est pas respecté existent, mais ils sont rares²³¹⁰. Des entorses à la règle du temps d'épreuve étaient admises par les instructions de 1828 en cas de circonstances exceptionnelles. On doit cependant relever que les quelques détenues qui sont proposées avant l'expiration de leur temps d'épreuve ne sont pas signalées, par rapport aux autres, comme devant faire l'objet d'une clémence particulière en raison de circonstances exceptionnelles. On peut donc en déduire que la règle n'a pas disparu, mais qu'elle est appliquée avec une certaine souplesse.

Les propositions désignées comme « exceptionnelles » dans les états de 1906 à 1908 regroupent non pas les détenus qui sont proposés avant la fin de leur temps d'épreuve, mais ceux qui ont déjà été récompensés par une grâce lors de grâces collectives récentes.

²³⁰⁷ Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur et Président du conseil du 15 décembre 1908 (copie dactylographiée), AN, 20030558/10, Dossier 362. Voir supra, chapitre 7.

²³⁰⁸ Maison centrale de Rennes, 1906, AN, BB²² 196.

²³⁰⁹ Voir supra, chapitre 3.

²³¹⁰ Jeanne Lacroix, condamnée aux travaux forcés à perpétuité en 1890 pour avoir donné la mort à sa fille naturelle, obtient une première commutation en 1899, soit un an avant la fin du temps d'épreuve, puis une première réduction de trois ans en 1903 avant de se voir refuser la réduction de deux ans pour laquelle elle est proposée en 1908. Maison centrale de Rennes, 1908, AN, BB²² 198.

À Rennes en 1907, on compte une seule présentation exceptionnelle en faveur d'Alphonsine Rouval, qui avait déjà obtenu une remise de cinq ans de sa peine en 1906²³¹¹. Des détenus récompensés par des grâces générales en 1905 ou 1907 sont également inscrits dans les « propositions exceptionnelles » de 1908 à Beaulieu²³¹², et on trouve le même type de propositions à Beaulieu et Clairvaux en 1906 et 1907, mais ni à Melun ni à Fontevraud. Une règle proche de celle qui semble appliquée dans ces états existait pour les bagnes portuaires à l'époque antérieure à la transportation²³¹³ : mais il n'a pas été possible de retrouver la circulaire où serait mentionnée l'instruction suivie entre 1906 et 1908 pour les propositions de grâces dans les maisons centrales.

Un certain nombre de propositions de grâces se font non pour une remise, réduction ou commutation de peine, mais pour une remise de la relégation. C'est en particulier le cas à Rennes, où le nombre de propositions de remise de la relégation est important : on compte ainsi 8 remises de la relégation demandées en 1906 et 20 en 1907 pour 35 propositions de commutation ou réduction de peine en 1906 et 23 en 1907²³¹⁴. Une remise de la relégation est également proposée à Beaulieu en 1907²³¹⁵.

La grâce collective concerne l'amendement du détenu, et donc doit en principe s'appliquer uniquement à la peine de détention. Toutefois, les caractéristiques particulières de la relégation peuvent expliquer pourquoi cette peine est admise dans les grâces collectives. Peine d'élimination, la relégation s'applique après l'exécution de la détention : on peut donc considérer qu'un amendement particulier constaté durant la peine préalable à la relégation peut justifier que l'on renonce à l'exécution de la mesure. C'est là une évolution procédurale notable par rapport à la période antérieure à 1885, car la grâce collective ne concernait alors que la peine de détention et jamais une peine d'une nature différente.

Après avoir vu les évolutions procédurales pour les établissements pénitentiaires de l'Intérieur, il reste à examiner celles des établissements des Colonies destinés à accueillir des forçats transportés.

2. L'évolution de la procédure dans les bagnes coloniaux

Comme pour les maisons centrales, les états de propositions apportent un éclairage précieux sur la manière dont les règles de la procédure des grâces collectives sont suivies dans les bagnes coloniaux. Ces règles ont évolué avec la transportation et diffèrent quelque peu de celles des prisons de l'Intérieur.

²³¹¹ Maison centrale de Rennes, 1907, AN, BB²² 197.

²³¹² Maison centrale de Beaulieu, 1908, AN, BB²² 198.

²³¹³ La règle était cependant différente, puisqu'elle interdisait de présenter de nouveau un détenu qui avait été refusé dans un délai de trois ans, alors qu'au contraire ici il s'agit de ne pas représenter un détenu qui a été accepté. Voir supra, chapitre 3.

²³¹⁴ Maison centrale de Rennes, 1906, AN, BB²² 196. Maison centrale de Rennes, 1907, AN, BB²² 197.

²³¹⁵ Maison centrale de Beaulieu, 1907, AN, BB²² 197.

La première différence avec les maisons centrales tient incontestablement à la libération conditionnelle. Malgré l'insistance du ministère des Colonies, le ministère de la Justice a conclu que la volonté explicite du législateur était d'exclure les forçats transportés du bénéfice des dispositions de la loi du 14 août 1885. Les mesures de clémence pour récompenser les forçats se limitent donc aux grâces individuelles et collectives.

Une seconde différence tient au fait que chaque colonie remplit non pas un, mais plusieurs états de proposition de grâce qui concernent les condamnés aux travaux forcés par les tribunaux de la France métropolitaine et ceux qui ont été condamnés en Algérie et en Tunisie²³¹⁶. Il ne semble pas cependant que des règles de propositions différentes soient appliquées à ces types de condamnés. La rédaction de ces états distincts s'explique par le fait que l'avis du procureur général du lieu de la condamnation doit être sollicité. La transmission des états de propositions de grâce se trouve ainsi simplifiée. La présentation des états par origine des lieux de condamnation de détenu est une conséquence de l'éloignement géographique des colonies²³¹⁷.

Le temps nécessaire à cette procédure explique également pourquoi les états sont rédigés assez tôt dans l'année, entre janvier et mars en général. En 1906, l'état de la Nouvelle Calédonie pour les détenus condamnés en France est daté du 15 janvier. L'état de 1907 de la Guyane pour les détenus condamnés en France métropolitaine est daté du 3 mars 1907 et celui de la même année pour l'Algérie et la Tunisie du 12 février 1907²³¹⁸.

Le décret du 4 septembre 1891 qui fixe le régime disciplinaire des établissements de travaux forcés aux Colonies contient une disposition importante concernant les grâces collectives. Ce décret remplace celui du 18 juin 1880 qui, pris peu de temps après la victoire des républicains, assouplissait le régime des bagnes²³¹⁹. Le décret de 1891 vient rétablir une certaine rigueur et rompt avec l'esprit « philanthropique » du précédent décret qui, selon les termes du sous-secrétaire d'État aux Colonies dans son rapport au président de la république, « professait des théories très élevées, sans doute, mais parfois dangereuses dans leurs conséquences »²³²⁰. Il limite, sauf cas exceptionnel, le bénéfice des propositions de grâces aux détenus de la première des trois classes qu'il institue, avec l'exception, pour les détenus des deuxièmes et troisièmes classes, des récompenses pour « actes de courage

²³¹⁶ En 1906, trois états sont rédigés en Guyane pour les détenus condamnés en France métropolitaine, en Algérie et en Tunisie. Cependant, l'état consacré aux détenus condamnés en Tunisie ne comporte qu'un seul nom. À partir de 1907, comme pour la Nouvelle Calédonie, un état commun est consacré aux condamnés d'Algérie et de Tunisie. Guyane, détenus condamnés en Algérie 1906, AN, BB22 196. Guyane, détenu condamné en Tunisie 1906, AN, BB22 196.

²³¹⁷ Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de distinctions opérées, au bagne, entre ces deux types de population. Ainsi, les détenus « arabes » semblent parfois obtenir certains emplois de préférence et cela en raison de leur statut de condamnés issus du monde colonial. M. COQUET, « Bagnards, "arabes" et porte-clefs en Guyane. Naissance et usages d'un rôle pénal et colonial (1869-1938) », *L'Année du Maghreb*, vol. 20, 15 juin 2019.

²³¹⁸ Nouvelle Calédonie, détenus condamnés en France, 1906, AN, BB22 196. Guyane, détenus condamnés en France, 1906, AN, BB22 196. Guyane, détenus condamnés en Algérie 1906, AN, BB22 196. Guyane, détenu condamné en Tunisie 1906, AN, BB22 196.

²³¹⁹ L.-J. BARBANÇON, « Chronologie relative à la déportation, transportation et relégation française », *Criminocorpus* [En ligne], 2006, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/142#tocto3n9> (consulté le 25 septembre 2023).

²³²⁰ Rapport du sous-secrétaire d'État aux Colonies au président de la République française, *Bulletin Officiel de la Guyane*, 1892, p. 51.

ou de dévouement²³²¹. Le décret du 4 septembre 1891 reprend ainsi une disposition du règlement du 21 novembre 1835 qui réservait le bénéfice des propositions de grâces aux forçats de la « première salle », c'est-à-dire, comme pour la « première classe » en 1891, aux détenus qui ont un régime de détention moins rigoureux comme récompense de leur bonne conduite. Contrairement au règlement de 1835 cependant, le décret de 1891 ne comprend aucune indication concernant le temps d'épreuve. Il ne se réfère pas explicitement aux grâces collectives annuelles, mais parle bien de toute forme de « propositions » de clémence faite par le gouverneur.

Des « propositions exceptionnelles » en faveur des détenus de la seconde ou de la troisième classe sont donc possibles en cas d'actes de courage ou de dévouement : cette faculté est utilisée une fois dans les états de proposition de grâces de la Guyane pour l'unique détenu de l'état de propositions de grâces consacré aux forçats condamnés en Tunisie. Ce détenu de deuxième classe, dénommé Ahmed Boussaadi, condamné pour meurtre à cinq ans de travaux forcés par la cour criminelle de Guelma, est proposé pour une remise du reste de sa peine « à cause de l'acte de dévouement accompli [...] en retirant de la crique Balaké un de ses camarades en danger de se noyer ». Il se voit finalement accorder une réduction de peine de huit mois sur les quinze qu'il lui reste à subir²³²².

Pour tous les autres détenus du bagne de Guyane, l'appartenance à la première classe est strictement respectée : on peut s'en assurer grâce à une colonne dédiée qui mentionne la classe du forçat. Les états de proposition de grâces de la Nouvelle Calédonie, en revanche, ne mentionnent pas la classe du détenu et ce alors même que de nombreuses informations sont données sur les occupations de ces détenus au bagne. Il n'est donc pas possible de s'assurer qu'en Nouvelle Calédonie les dispositions de l'article 4 du règlement de 1891 sont appliquées.

Les dispositions du règlement du 21 novembre 1835 consacré aux bagnes portuaires imposaient le respect d'un temps d'épreuve avant toute première proposition de grâce en faveur d'un détenu, et à la suite d'une grâce accordée. Cette dernière règle avait été brièvement assouplie en 1875 avant d'être rétablie en 1876. Qu'en est-il, presque trente ans plus tard, dans les états de propositions de grâces de Guyane et de Nouvelle Calédonie ? L'observation des propositions de grâces dans les bagnes coloniaux montre que les temps d'épreuve avant toute première proposition sont toujours respectés. En revanche, les délais après une première grâce ne semblent plus exigés. Un exemple représentatif tiré de l'état de propositions de grâce pour la Guyane en 1906 permet d'illustrer l'application de la règle. Le dénommé Marius Bres, condamné aux travaux forcés à perpétuité par la cour d'assise de la Drôme pour assassinat en 1879 obtient une

²³²¹ « Les condamnés placés à la première classe peuvent seuls être compris dans les propositions de remise, de réduction de peine ou de libération conditionnelle transmises par le Gouverneur de la colonie. Toutefois, des propositions exceptionnelles peuvent être faites en faveur des condamnés de deuxième ou troisième classe qui auraient accompli des actes de courage ou de dévouement. » Décret relatif au régime disciplinaire des établissements de travaux forcés aux colonies du 4 septembre 1891, *Bulletin Officiel de la Guyane*, 1892, p. 56.

²³²² Guyane, détenu condamné en Tunisie 1906, AN, BB²² 196.

commutation de sa peine en quinze ans de travaux forcés aux grâces générales de juillet 1902. Le temps d'épreuve après sa condamnation a donc été respecté, puisque vingt-trois ans se sont écoulés avant sa première grâce. Cependant, quatre ans après, en 1906, il est de nouveau présenté pour une réduction de peine de deux ans qui lui est accordée²³²³. Or, si les règles en vigueur auparavant étaient toujours appliquées, il n'aurait pas pu bénéficier d'une nouvelle proposition pour une grâce avant d'avoir effectué la moitié de sa peine substituée, soit sept ans et demi.

Le cas de Marius Bres n'est pas une exception. Les premières grâces n'interviennent pas avant que le temps d'épreuve de la moitié de la peine initiale, ou dix années pour la perpétuité, ne soit écoulé, mais en revanche, une fois cette première grâce accordée, il est courant qu'une nouvelle grâce soit proposée, et parfois acceptée, sans délai supplémentaire.

Une seconde règle en vigueur dans les bagnes portuaires ne semble plus de mise : celle qui enjoit de ne pas présenter deux années de suite les mêmes détenus, et de laisser au moins trois ans entre deux propositions. Les cas de proposition renouvelées une année après l'autre ne sont pas rares dans les propositions de grâces pour les bagnes coloniaux. Ainsi, les propositions de la Nouvelle Calédonie pour les forçats condamnés en France en 1908 ne comptent pas moins de dix forçats, sur un total de 71 proposés, qui ont déjà été présentés en 1907²³²⁴. Contrairement aux maisons centrales, ces propositions ne sont pas désignées comme « exceptionnelles ». Cependant, l'état de la proposition de grâce signale qu'il s'agit d'un renouvellement de la proposition d'une année sur l'autre.

Au total, il semble que tant dans les maisons centrales que dans les bagnes l'application des règles soit assez souple et tienne compte de la situation de chaque détenu. Les règles essentielles se limitent au respect du temps d'épreuve initial, celui de la moitié de la peine ou des dix ans pour les peines perpétuelles, et, pour les forçats, celle de l'appartenance à la première classe : les autres règles font l'objet d'une application plus souple.

Le caractère lacunaire des archives ne permet pas d'apporter un éclairage sur l'application du régime des grâces que pour la période 1906 à 1908 : mais il paraît probable que ce régime, établi pour l'essentiel avant la décennie 1870-1880²³²⁵, ait été assoupli avant le début la période étudiée dans ce chapitre.

Au-delà des règles de procédure, les états de proposition de grâces pour 1906, 1907 et 1908 offrent un aperçu sur le détenu et sa peine tels qu'ils sont appréciés par l'administration.

²³²³ Guyane, détenus condamnés en France, 1906, AN, BB²² 196.

²³²⁴ Nouvelle Calédonie, détenus condamnés en France, 1908, AN, BB²² 198. On en compte également 3 sur 23 pour les condamnés en Algérie proposés en 1908 pour la Nouvelle Calédonie. Nouvelle Calédonie, détenus condamnés en Algérie 1908, AN, BB²² 198.

²³²⁵ Voir *supra*, chapitre 3.

§2. Les appréciations portées sur les détenus par l'administration

Le détenu et sa peine sont scrutés par l'administration pénitentiaire : indifférente au type d'infraction qui a motivé la condamnation et à la nature de la peine, l'administration pénitentiaire réserve ses appréciations à la conduite du détenu au moment où elle rédige sa proposition de grâce. Les marques de cette observation, consignées sur les états de proposition de grâce, donnent à voir les étapes par lesquelles certains détenus, pourtant parfois très lourdement condamnés, peuvent espérer retrouver un jour la liberté.

Les états de propositions de grâces apportent de précieux renseignements à la fois sur l'observateur, l'administration pénitentiaire, et sur l'objet de l'observation, à savoir le détenu. C'est d'abord le regard de l'administration qu'il s'agit de reconstituer et de comprendre (A) : c'est ensuite ce qui est regardé qui laisse une trace dans les documents de cette administration, ce qui permet de reconstituer certains parcours de détenus au cours de l'exécution de leur peine (B).

A. Le regard de l'administration pénitentiaire

Au-delà du rôle de recueil d'un certain nombre d'informations sur l'état civil des condamnés, leurs antécédents, leur condamnation, leur peine et leurs relations avec la famille, l'administration pénitentiaire doit aussi exprimer un avis sur la mesure proposée en faveur du détenu qu'elle a choisi. L'expression de cet avis témoigne du rôle que l'administration pénitentiaire entend tenir auprès des détenus, qu'il ne s'agit pas seulement de surveiller, mais également d'accompagner sur la voie du redressement moral. L'avis est, le plus souvent, formulé dans la colonne consacrée à la description de la conduite du détenu. De plus, au-delà de ces mentions explicites, la manière dont l'administration pénitentiaire considère les détenus peut se lire à travers le choix des détenus en fonction de leurs condamnations initiales et de leur peine.

Les avis de l'administration sur les détenus ne sont pas toujours déterminants pour la direction des affaires criminelles et des grâces qui tient également compte de l'opinion des magistrats du parquet et s'appuie sur son propre jugement. Il demeure néanmoins intéressant, aux yeux de l'historien, d'essayer de reconstituer le regard que l'administration pénitentiaire porte sur les détenus qui lui sont confiés grâce aux documents laissés par la procédure des grâces collectives.

Le type d'infraction et de peine semble relativement indifférente aux yeux de l'administration pénitentiaire (1) qui concentre ses appréciations sur la conduite récente en détention (2).

1. L'indifférence au type d'infraction et à la nature de la peine

Les statistiques ont révélé que les grâces collectives sont accordées sans privilégier un type particulier d'infractions ou de peine. Il s'agit à présent de traduire cette réalité dans l'appréciation que les autorités pénitentiaires portent sur la moralité des détenus. Or, le caractère choquant de certains crimes ou délits décrits sur les états de proposition de grâce ne semble pas peser dans l'appréciation de l'amendement du détenu par l'administration et même les peines en apparence éliminatoire, comme les travaux forcés à perpétuité, sont pour l'administration susceptibles d'être modifiées par voie de grâce collective.

Les motifs de la condamnation sont systématiquement indiqués sur les états de proposition de grâce : il est ainsi possible de comptabiliser les raisons de la condamnation initiale des détenus. Il est prévisible de trouver de grandes différences suivant les établissements pénitentiaires : certains accueillent les peines les plus longues qui correspondent aux infractions qui les plus graves. Entre 1906 et 1908, sur les 825 forçats proposés pour les grâces par l'administration pénitentiaire coloniale, 73 % ont été condamnés pour meurtre, soit simple, soit en association avec une autre infraction, 14 % pour vol qualifié, et enfin 6 % pour des viols ou attentats à la pudeur. Pour les maisons centrales, la proportion des vols est de 51 %, tandis que les meurtres ne représentent que 19 % des causes de la condamnation initiale et les viols et attentats à la pudeur 10 %.

Les motifs de la condamnation ne sont guère détaillés, à l'exception de l'état de propositions de grâces de la maison centrale de Fontevraud qui en donne une description étonnamment précise. Fontevraud ne reçoit que des détenus condamnés à des peines relativement courtes. Les motifs des condamnations se résument à des vols, des faux et des affaires de mœurs. La case correspondant aux motifs de la condamnation est particulièrement bien renseignée. Ainsi, Giovanni Rossi, condamné pour vol à la tire, a été « surpris dans la gare de Limoges explorant les poches d'un campagnard à qui il a soustrait 1100 francs »²³²⁶ tandis que Pierre Marie Silès « profitait de l'absence plus ou moins prolongée des propriétaires pour fracturer les portes, ouvrir les armoires et s'emparer de sommes d'argent virant de 100 à 450 francs »²³²⁷. C'est toutefois à propos des crimes sexuels que les états de proposition de Fontevraud sont les plus étonnants, car ils donnent des détails crus et explicites sur des viols et des attentats à la pudeur souvent incestueux²³²⁸. Ce luxe de détails parfois sordides révèle que même le condamné dont l'infraction peut

²³²⁶ Maison centrale de Fontevraud, 1906, AN, BB²² 196.

²³²⁷ Maison centrale de Fontevraud, 1907, AN, BB²² 197.

²³²⁸ C'est le cas pour Auguste Chauvin, condamné à quatre ans de prison pour des attentats à la pudeur répétés sur sa fille âgée de douze ans. Maison centrale de Fontevraud, 1907, AN, BB²² 197.

susciter une forte réprobation morale n'est pas exclu du bénéfice de la clémence dès lors que sa conduite est jugée bonne en détention.

Cette logique est cohérente avec la conception de la grâce qui n'exclut, par principe, aucun type de condamné, et ne considère aucune faute comme irrémédiable²³²⁹ : pour autant, elle pose une question sur la manière dont est appréhendé l'amendement du condamné. Peut-on en effet juger des chances de réinsertion d'un délinquant sexuel et celles d'un condamné pour vol uniquement en appréciant leur conduite en détention et sans égard pour la nature même de l'infraction ?

Or, les cas où l'administration pénitentiaire fait un lien entre la nature de l'infraction et l'amendement du condamné sont très rares. Il en existe un exemple à Melun en 1906, où le dénommé Arnoult Legris, condamné à dix ans de réclusion pour attentat à la pudeur, est ainsi présenté : « Condamné deux fois pour des faits d'immoralité, paraît guéri de ce vice. Jamais sa conduite n'a donné lieu à aucun reproche en prison, pas plus que ses mœurs »²³³⁰. Contrairement à l'état de propositions de grâces de la maison centrale de Fontevraud, celui de Melun demeure elliptique. Les « faits d'immoralité » qui ont conduit à la condamnation d'Arnoult Legris ne sont pas explicités : il est donc difficile de savoir ce qui, exactement, semble avoir évolué dans son attitude en détention par rapport aux motifs de sa condamnation initiale. S'agit-il, à mots couverts, de désigner l'homosexualité du condamné ? Cela signifierait alors que l'appréciation de l'amendement est plus un jugement moral qu'une réflexion sur les chances de réinsertion d'un détenu²³³¹. En tout état de cause, cet exemple de lien entre la nature des faits et la conduite en détention demeure exceptionnel.

Les propositions de grâces ne portent guère de regard sur la nature de l'infraction. Il en va de même avec la nature de la peine : même les peines destinées à assurer une forme d'élimination sociale peuvent être remises.

Les grâces collectives s'appliquent aux peines de détention. Celles-ci, telles que prévues par le Code pénal de 1810, sont de trois sortes : les travaux forcés, la réclusion et l'emprisonnement²³³². Cette dernière peine, uniquement correctionnelle, est, sauf récidive, égale ou inférieur à cinq ans. Les grâces collectives s'appliquent indifféremment aux trois types de peines, et peuvent consister soit en une réduction du quantum de la peine, soit en une commutation. Les peines de moins d'un an sont souvent exclues des grâces non pour des raisons de principe, mais bien pour des raisons pratiques²³³³. Les longues peines, quant à elles, sont celles qui dépassent les cinq ans et peuvent aller jusqu'à la perpétuité :

²³²⁹ Limiter le droit de grâce en excluant certains types d'infraction ou de peine reviendrait, en effet, à poser des limites à la souveraineté. Voir *supra*, Introduction.

²³³⁰ Maison centrale de Melun, 1906, AN, BB²² 196.

²³³¹ Rappelons que l'homosexualité en tant que telle n'est plus une infraction en France depuis 1791.

²³³² Code pénal de 1810, articles 7 et 9.

²³³³ L'abandon de l'expérience des grâces trimestrielles entre 1873 et 1876 montre qu'il n'y a pas de volonté réelle de pallier à cette impossibilité pratique. D. LAMOTTE, *Les grâces collectives en France au XIX^e siècle. L'exemple des grâces trimestrielles (1873-1876)*, Mémoire de master en droit dactyl., Université Paris II, 2014.

L'analyse des statistiques a révélé que les grâces collectives avaient été majoritairement accordées à des détenus pour de longues peines.

Les états de propositions de grâce, qui n'ont été conservés que pour les établissements pénitentiaires coloniaux qui reçoivent des forçats transportés et les maisons centrales, ne peuvent par définition que concerner des détenus condamnés à des peines de prison de plus d'un an. Le rapport entre les longues peines et les peines les plus courtes est donc faussé dans la mesure où les propositions émanant des prisons départementales ne sont pas comptabilisées. Cependant, même au sein des peines de plus d'un an, il est intéressant de chercher à déterminer les différences quantitatives entre les plus longues et les plus courtes peines.

Les commutations d'une peine à perpétuité en une peine à temps sont nombreuses parmi les grâces collectives. Ainsi, parmi les forçats de Guyane et de Nouvelle Calédonie proposés pour une grâce collective entre 1906 et 1908, sur un total de 818 propositions, 397 forçats avaient été condamnés initialement à une peine de travaux forcés à perpétuité, nombre supérieur aux 325 condamnés à une peine de travaux forcés à temps. Quant aux 96 condamnés restants, ils avaient été initialement condamnés à mort, et s'ils n'ont pas été exécutés, c'est parce qu'ils ont bénéficié d'une grâce initiale qui a commué la peine de mort en peine de travaux forcés à perpétuité. C'est donc en réalité un total de 493 forçats sur 818, soit 60 % de l'effectif environ, qui sont proposés pour les grâces collectives et qui lors de leur arrivée à la colonie devaient en principe subir une peine perpétuelle et ne jamais sortir du bagne. Cela ne signifie pas, cependant, que 60 % des propositions de grâces formulées pour des forçats entre 1906 et 1908 sont des commutations car, dans un grand nombre de cas, le forçat qui est proposé pour une réduction ou une remise de sa peine à temps a déjà connu, dans le passé, une commutation. Comme nous le verrons dans le détail en analysant des parcours des détenus, les grâces successives sont une pratique courante. Au total, les propositions pour une commutation de peine se situent à environ 30 % des propositions totales.

Dans les maisons centrales, la proportion des condamnés qui avaient été, à l'origine, condamnés à la détention à perpétuité ou qui, après une commutation de leur peine de mort, doivent exécuter une peine perpétuelle est beaucoup plus basse, à l'exception de la maison centrale de Rennes qui reçoit la grande majorité des femmes condamnées aux travaux forcés. Dans cette maison centrale, sur un total de 75 propositions de grâces hors remise de la relégation qui ne concerne que des courtes peines, 49, soit 65 % environ, concernent des détenues qui avaient été condamnées initialement aux travaux forcés à perpétuité ou à mort et ont bénéficié d'une grâce, soit une proportion très proche de celle des bagnes. Les autres maisons centrales reçoivent des détenus condamnés à de la réclusion à temps.

La grande proportion, dans les établissements qui les reçoivent, de détenus condamnés initialement à une peine perpétuelle est une indication intéressante de la

manière dont cette peine est exécutée au début du XX^e siècle. L'idée d'une perpétuité « réelle », c'est-à-dire sans aucune possibilité de libération avant le terme de la vie du condamné, défendue dès 1828 par Charles Lucas comme alternative à la peine de mort, n'est globalement pas appliquée en France à cette époque. Cela ne signifie pas, sans doute, qu'un grand nombre de détenus condamnés à la peine des travaux forcés à perpétuité ne finissent pas leurs jours au bagne, pour les hommes, ou dans la maison centrale de Rennes pour les femmes : mais la possibilité théorique que cette peine soit réduite demeure toujours ouverte. Dans les états de proposition de grâces de 1906 à 1908, la nature des peines n'est pas un obstacle à la grâce.

Si le type d'infraction ou le type de peine n'est pas en soit rédhibitoire, que peut-on dire sur l'observation de la conduite du détenu ?

2. L'appréciation de la bonne conduite

L'ordonnance du 6 février 1818 a posé, avec l'assiduité au travail, la « bonne conduite » comme critère essentiel pour l'attribution des grâces collectives aux détenus, mais n'a pas défini cette expression. La question de ce qu'il faut entendre par « bonne conduite », et de savoir si celle-ci suffit à juger de l'amendement d'un détenu traverse l'histoire de la grâce collective. L'administration pénitentiaire peut-elle, comme elle a semblé le faire entre 1818 et 1822, se contenter de relever que le détenu se conforme au règlement intérieur de la prison ? Cette conception a été largement combattue, tant par certains acteurs de la grâce collective que par les intervenants dans le débat pénitentiaire au XIX^e siècle, qui y ont opposé la figure du détenu hypocrite, qui ne se conforme à la discipline intérieure de la prison que par intérêt. L'idée que par « bonne conduite » il ne fallait donc pas entendre que docilité mais aussi et surtout des marques positives du retour au bien a donc fait son chemin. Dans les instructions concernant les libérations conditionnelles, Louis Herbette, directeur de l'administration pénitentiaire, a mis en avant la compétence des « gens du métier » pour juger du relèvement moral des détenus²³³⁴. La question se pose donc de savoir si la leçon a été retenue, à travers la manière dont, au début du XX^e siècle, l'administration pénitentiaire juge la conduite des détenus qu'elle a sous sa garde.

C'est d'abord dans la question du respect de la discipline interne des prisons que se pose la question de la bonne conduite. L'article premier de l'ordonnance du 6 février 1818 ordonnait d'ailleurs aux autorités des prisons de tenir un décompte précis de la conduite des détenus. Le décompte du nombre des sanctions permet en effet de fournir une appréciation objective de la bonne conduite du détenu : c'est donc le premier point à examiner dans les rapports de l'administration pénitentiaire. Cependant, la compétence de

²³³⁴ Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice au sujet de la mise en pratique du système de la libération du 31 janvier 1888. AN, BB¹⁸ 6440. Voir *supra*, chapitre 7.

l'administration ne se limite pas à juger de l'amendement moral du détenu par sa soumission à la discipline interne de la prison, mais doit aussi relever dans sa conduite les marques d'un véritable repentir.

Aucun des états imprimés ne prévoit une case spécifique réservée au décompte exact des sanctions disciplinaires prononcées contre les détenus proposés. Cette colonne n'existe pas non plus dans les notices individuelles²³³⁵. L'habitude de transmettre ces informations, exigée par l'ordonnance du 6 février 1818, semble perdue depuis longtemps.

Dans les états concernant les maisons centrales, la question des sanctions disciplinaires prononcées contre les détenus n'est soit, comme à Melun et à Baulieu, jamais évoquée, soit abordée de manière incidente, comme à Rennes²³³⁶. Dans les maisons centrales de Clairvaux et de Fontevraud, la mention des sanctions disciplinaires, sans être détaillées pour chaque détenu, est plus courante. À Clairvaux, plusieurs détenus sont signalés comme n'ayant « jamais été puni » ou « n'ayant encouru aucune punition »²³³⁷ : ils sont quatre dans ce cas en 1906, trois en 1907, et un en 1908. D'autres, un petit plus nombreux, ne « sont venus au prétoire qu'une seule fois »²³³⁸, ou n'ont connu que quelques punitions²³³⁹. À Fontevraud, les punitions sont évoquées le plus souvent pour rappeler qu'elles ne sont que légères : ainsi, en 1906, quatre détenus ont encouru des punitions pour des « infractions légères » comme par exemple du « bavardage »²³⁴⁰. En 1907 et 1908, ils sont deux dans ce cas²³⁴¹.

Faut-il considérer que les détenus pour lesquels aucune sanction n'est évoquée n'ont jamais encouru de punition durant leur détention ? Mais alors pourquoi parfois préciser, pour certains, qu'ils n'ont jamais été punis ? Il semble difficile d'imaginer que les détenues de la maison centrale de Rennes n'ont jamais été sanctionnées au cours de leurs dizaines d'années de détention.

Du côté des établissements pénitentiaires des colonies, la pratique est contrastée. Le bagne de Nouvelle Calédonie ne mentionne guère les sanctions disciplinaires, et à l'image de la maison centrale de Rennes se contente de signaler, de manière très exceptionnelle, les forçats qui n'ont encouru aucune sanction, comme par exemple Louis Delacroux, condamné aux travaux forcés à perpétuité pour homicide volontaire et qui est signalé « sans punition depuis son arrive au bagne »²³⁴². La Guyane, en revanche, donne sur chaque détenu une information complète. Durant l'année 1906, cette information est même très détaillée, avec un décompte des nuits en prison, des jours de cellule et des jours

²³³⁵ Notice individuelle du détenu Adolphe Rittershans. Maison centrale de Beaulieu, 1907, AN, BB²² 197.

²³³⁶ On trouve un cas en 1906 : Jeannette Gaspard, condamnée à sept ans de réclusion par les assises de la Seine pour coups et blessure ayant entraîné la mort sans intention de la donner, a « encouru quelques punitions pour infractions légères ». Maison centrale de Rennes, 1906, AN, BB²² 196.

²³³⁷ Maison centrale de Clairvaux, 1908, AN, BB²² 196.

²³³⁸ Maison centrale de Clairvaux, 1908, AN, BB²² 196.

²³³⁹ Par exemple André Galuss, condamné à quatre ans de prison pour coups et blessures, a connu « deux punitions pour refus d'obéissance » mais il n'est « pas venu au prétoire depuis six mois ». Maison centrale de Clairvaux, 1907, AN, BB²² 196.

²³⁴⁰ Maison centrale de Fontevraud, 1906, AN, BB²² 196.

²³⁴¹ Quatre en 1906, sept en 1907 et deux en 1908.

²³⁴² Nouvelle Calédonie, détenus condamnés en France, 1906, AN, BB²² 196.

de cachot subis par le forçat²³⁴³. Bachir ben Temi a subi 12 nuits de prison et 15 jours de cellule tandis qu'Ahmed ben Ramdam ben Bouvid a effectué 140 nuits de prison et 180 jours de cellule²³⁴⁴. Certains détenus, pourtant proposés pour une grâce, ont à leur actif un nombre assez élevé de ces punitions : Larbi Ould Afflil ben Erina, par exemple, condamné aux travaux forcés à perpétuité pour vol qualifié, cumule 179 nuits de prison, 293 jours de cellule et 15 jours de cachot²³⁴⁵. D'autres n'ont connu que des sanctions légères. Louis Bertholat, condamné à vingt ans de travaux forcés pour tentative de viol, n'a connu que douze nuits de prison. Berrabah ben Hocine, qui purge une peine de dix ans de travaux forcés pour meurtre, ne se voit reproché qu'une « légère punition de nuits de prison ». Très rares sont ceux qui, comme Boutelfour Messaaoud ben Belkassem, condamné à huit ans de travaux forcés pour tentative de meurtre, sont « sans punition » depuis leur arrivée au bagne²³⁴⁶.

Les condamnations prononcées contre les détenus par les tribunaux maritimes, le plus souvent pour évasion ou tentative d'évasion, sont rappelées avec les sanctions disciplinaires. Ainsi, Larbi Ould Afflil ben Erina, outre ses sanctions disciplinaires, a également connu une condamnation pour évasion en 1884²³⁴⁷. Cet exemple est loin d'être rare dans les états de proposition de grâces. Prudent Perreau, condamné à la peine de mort – commuée en peine de travaux forcés à perpétuité – pour vol avec effraction et tentative de meurtre, a été condamné deux fois pour évasion en plus des 191 nuits de prison, 598 jours de cellule et 120 jours de cachot qu'il a cumulé²³⁴⁸. Comment expliquer que des détenus punis dans de telles proportions soient considérés comme ayant une bonne conduite ? L'explication se trouve dans la date à laquelle ils ont encouru les sanctions. Prudent Perreau a connu sa « dernière punition en 1900 » et Larbi Ould Afflil ben Erina en 1898. Depuis, ces détenus se sont bien tenus, au point, pour le second, de se voir confier la fonction de « porte-clefs aux prisons de Saint-Laurent » et, pour le premier, d'avoir obtenu une concession à Saint-Maurice. Cette politique est également suivie par la Guyane pour les états de proposition des années 1907 et 1908, même si les états sont moins détaillés. Pour la plupart d'entre eux, les états signalent l'année à laquelle remonte leur dernière punition : au minimum, trois ou quatre ans sans aucune sanction disciplinaire se sont écoulés. La bonne conduite est jugée par l'administration pénitentiaire au moment

²³⁴³ Prison, cellule et cachot sont les principales punitions au bagne depuis l'abolition officielle des châtimens corporels en 1889. « Ces sanctions sont la prison de nuit, la cellule, le cachot. Dans le cas de la prison, le condamné couche sur un lit de camp, il est mis à la boucle simple et enfermé après le repas du soir ; la cellule diffère par un isolement plus grand qui n'est interrompu que par une marche d'une heure sous un préau, à la file et en silence ; le cachot reprend les dispositions précitées en les aggravant par le port de la double boucle la nuit, la mise au pain sec deux jours sur trois et le fait que le cachot doit être un local obscur. » L.-J. BARBANÇON, *L'archipel des forçats. Histoire du bagne de Nouvelle-Calédonie, 1863-1931*, Presses Universitaires du Septentrion, 2003, p. 139-121.

²³⁴⁴ Guyane, détenus condamnés en Algérie 1906, AN, BB²² 196.

²³⁴⁵ *Ibid.*

²³⁴⁶ *Ibid.*

²³⁴⁷ *Ibid.*

²³⁴⁸ Guyane, détenus condamnés en France, 1906, AN, BB²² 196.

de la proposition de grâce, et il est possible à un détenu autrefois rebelle de se voir récompensé s'il a, depuis, donné des gages de sa soumission.

Le passage de l'insubordination à l'obéissance est parfois souligné explicitement. En 1907, l'attitude de Léopold Fougeroux, condamné à vingt ans de travaux forcés pour vols qualifiés, est ainsi résumée : « Après avoir encouru de nombreuses condamnations et punitions disciplinaires depuis son arrivée dans la colonie, Fougeroux s'est notablement amendé. À partir de sa condamnation à la réclusion cellulaire, en août 1897, il ne compte plus aucune sanction pénale, et depuis 1895, il est sans punition »²³⁴⁹. Les condamnations de ce bagnard dans la colonie sont particulièrement nombreuses : elles s'élèvent au nombre de huit, la plupart pour évasion. Elles sont aussi sévères, puisque, s'échelonnant entre 10 et 40 ans de travaux forcés, elles forment un total de 160 années ajouté à sa peine initiale de vingt ans de travaux forcés. Ce bagnard, arrivé en 1874 en Guyane, compte déjà 32 années de captivité au bagne et a dépassé de plus de dix ans sa peine initiale prononcée en 1873 : avec les peines cumulées qu'il lui reste à subir, il devrait effectuer encore 149 ans et huit mois de travaux forcés²³⁵⁰. Il s'agit d'un détenu qui a, durant les quinze premières années de sa détention, tout mis en œuvre pour tenter de s'évader et qui, désormais âgé, est manifestement résigné. La remarque qui le concerne pourrait, au fond, s'appliquer à tous les détenus qui ont été punis dans les débuts de leur arrivée en Guyane et qui, assagis depuis, sont considérés comme dignes de clémence²³⁵¹.

On aurait pu s'attendre à ce que seuls des détenus irréprochables tout au long de leur incarcération soient récompensés. L'administration pénitentiaire préfère laisser ouverte la possibilité de l'amendement en cours de détention, et entend récompenser la conduite présente d'un détenu même si sa conduite passée était problématique : le fait de pouvoir offrir à des détenus tentés par la rébellion la perspective, même lointaine, de diverses récompenses en échange de leur retour à une forme de soumission est la preuve d'un certain pragmatisme²³⁵².

Au-delà du rappel, plus ou moins complet, des sanctions disciplinaires qu'ils ont encourues, la véritable appréciation du retour au bien du détenu semble requérir, de la part de l'administration pénitentiaire, une appréciation plus subjective, celle de l'œil de l'homme de métier vanté par Louis Herbette. Cependant, une telle tâche, à n'en pas douter, est particulièrement difficile : comme le faisait déjà remarquer, sous la monarchie de Juillet, l'aumônier de la prison du Mont-Saint-Michel, il faudrait, pour pouvoir juger

²³⁴⁹ Guyane, détenus condamnés en France, 1907, AN, BB²² 197.

²³⁵⁰ Le directeur demande pour lui une remise de 145 ans de travaux forcés, et le gouverneur une remise du reste. La décision finale n'est pas connue car une mention en rouge du fonctionnaire du bureau des grâces indique que le cas doit encore être examiné. Guyane, détenus condamnés en France, 1907, AN, BB²² 197.

²³⁵¹ Quelques autres détenus s'attirent des remarques similaires : par exemple Auguste Loubert, condamné aux travaux forcés à perpétuité pour assassinat, est ainsi décrit : « Après avoir encouru de nombreuses punitions disciplinaires jusqu'en 1905, s'est amendé et se conduit bien ». Il est présenté pour une grâce dès 1908 alors que son amendement supposé ne remonte qu'à trois années auparavant. Guyane, détenus condamnés en France, 1908, AN, BB²² 198.

²³⁵² La première récompense est l'accession à la première classe, et la proposition pour une grâce une seconde étape dans cette politique de gratifications successives.

« sciement et positivement » de l'amendement réel d'un détenu, « être favorisé d'une révélation divine »²³⁵³. En l'absence, donc, de réels dons divinatoires, il ne faut peut-être pas s'étonner si les autorités des prisons semblent réticentes à se prononcer sur l'honnêteté des détenus après leur libération. Les appréciations portées sur les états de proposition de grâces sont donc le plus souvent stéréotypées et répétitives. Certains états de proposition de grâces, en particulier ceux du bagne de la Nouvelle Calédonie, sont frappants à cet égard. Pour presque les trois quarts des forçats proposés, une formule toute faite est la seule observation qui est fournie sur les raisons qui devraient conduire à récompenser le détenu : « Bonne conduite. Bon travailleur ». Les formules apparaissent tout aussi stéréotypées dans nombre de maisons centrales. Sans être aussi lapidaire que celles de Nouvelle Calédonie, l'appréciation réservée au premier détenu de l'état de la maison centrale de Baulieu en 1907 n'offre, en réalité, guère d'informations supplémentaires : « Attitude irréprochable à tous les points de vue en prison. Bon travailleur. Mérite de l'indulgence »²³⁵⁴. Au-delà de la variété des formules employées et du luxe des synonymes possibles, l'immense majorité des appréciations sur la bonne conduite des détenus se résument, au fond, à affirmer que la conduite et le travail sont satisfaisant sans donner d'éléments d'appréciation supplémentaires.

Il est possible que la conservation des archives masque une partie des appréciations que l'administration pénitentiaire pouvait porter sur les détenus, car les notices individuelles qui accompagnent les états de proposition de grâces, et qui n'ont pas été conservées, offraient peut-être des compléments au commentaire reporté sur l'état. Cependant, sur la seule notice qui a été conservée dans le dossier d'archives en raison du décès d'un des détenus entre le moment où la proposition de grâce est formulée et le moment où elle est examinée par le bureau des grâces, la mention qui est portée n'est guère plus développée que ce que l'on trouve sur les états eux-mêmes²³⁵⁵.

De même, les remarques qui montrent, de la part de l'administration pénitentiaire, une implication dans l'observation du détenu et dans le jugement qu'il s'agit de porter sur lui demeurent très exceptionnelles. La plupart des directeurs de maison centrale s'en tiennent à une formulation prudente, tel celui de Fontevraud en notant, à propos d'un détenu, qu'il « paraît s'être amendé et revenu à de meilleurs sentiments »²³⁵⁶. L'administration peut témoigner de ce que laisse paraître le détenu, mais plus difficilement s'engager sur ce qu'il est réellement.

Dans certains cas, des appréciations plus élaborées sont fournies sur la conduite de certains détenus. C'est par exemple le cas lorsque des motifs extraordinaires sont mis

²³⁵³ État des condamnés à la déportation détenus à la maison centrale du Mont-Saint-Michel, année 1828, AN, BB³ 168.

²³⁵⁴ Maison centrale de Beaulieu, 1907, AN, BB²² 197.

²³⁵⁵ La conduite du détenu dont la notice a été conservée à Beaulieu en 1907, Adolphe Rittershans, est décrite par une formule tout aussi lapidaire que celles que l'on trouve sur les états récapitulatifs : « Excellente conduite et travail des plus soutenus ». Maison centrale de Beaulieu, 1907, AN, BB²² 197.

²³⁵⁶ La même formule est employée à propos du même détenu, Jean-Baptiste Roussin, proposé deux années de suite. Maison centrale de Fontevraud, 1906, AN, BB²² 196. Maison centrale de Fontevraud, 1907, AN, BB²² 197.

en avant pour justifier la clémence. L'administration du bagne de Nouvelle Calédonie signale fréquemment des actes de bravoure ou l'aide apportée par certains détenus. En 1907, cinq bagnards sont proposés car ils ont « fait preuve de courage et de dévouement en accompagnant par un très gros temps trois voyages successifs de la terre au vapeur *Ida* pour porter ses amarres de sauvetage à ce navire en danger de se perdre dans les récifs »²³⁵⁷ : tous obtiennent une grâce. Le même genre de dévouement est rapporté à propos d'incendies²³⁵⁸, de cyclones²³⁵⁹, d'épidémie de peste²³⁶⁰, de « sauvetage d'un condamné tombé dans un puit à l'île Nou »²³⁶¹. Parfois, les appréciations portent sur des marques de probité : Sylvestre Rossignol, condamné aux travaux forcés à perpétuité pour assassinat, « à cinq reprises différentes étant homme d'équipe a trouvé des objets de valeur et a recherché leur propriétaire auquel il a rendu cet objet »²³⁶².

Certains responsables pénitentiaires mettent parfois, de manière exceptionnelle, d'autres éléments en avant : ainsi, le directeur de la maison centrale de Fontevraud note systématiquement l'assiduité religieuse des détenus²³⁶³. Parmi les arguments avancés par l'administration pénitentiaire, on compte également l'encouragement du détenu à persévérer dans le bien : Julien Delavigne, condamné à sept ans de réclusion pour viol, est un détenu « qu'une mesure de clémence encouragerait dans les bonnes dispositions accusées jusqu'ici »²³⁶⁴. L'exemplarité de la mesure de clémence peut également servir à stimuler d'autres détenus : Auguste Fleurey, condamné à six ans de réclusion pour vol qualifié et comptant six condamnations antérieures, est présenté « à titre d'encouragement aux récidivistes renfermés dans la prison »²³⁶⁵.

Dans quelques cas encore plus rares, le responsable de l'établissement pénitentiaire s'engage en quelque sorte personnellement. Le directeur de la maison centrale de Melun, par exemple, « crois à la sincérité » dénommé Jean-Baptiste Kholer, condamné à dix ans de réclusion pour viol²³⁶⁶. Le gouverneur de la Guyane, quant à lui, a eu « l'occasion d'apprécier personnellement l'excellente conduite et la manière irréprochable de travailler du dénommé Piquemard »²³⁶⁷, condamné à mort pour homicide. De tels engagements en

²³⁵⁷ Nouvelle Calédonie, détenus condamnés en Algérie 1907, AN, BB²² 197.

²³⁵⁸ Jean-Baptiste Parizel, Nouvelle Calédonie, détenus condamnés en France, 1907, AN, BB²² 197. On trouve plusieurs détenus dans le même cas en 1908. Nouvelle Calédonie, détenus condamnés en France, 1908, AN, BB²² 198.

²³⁵⁹ Marcel Breigeau. Nouvelle Calédonie, détenus condamnés en Algérie 1907, AN, BB²² 197. Amar ben El Haousyne. Nouvelle Calédonie, détenus condamnés en Algérie 1908, AN, BB²² 198.

²³⁶⁰ Louis Grosdemange. Nouvelle Calédonie, détenus condamnés en France, 1907, AN, BB²² 197. Grosdemange, condamné à vingt ans de travaux forcés pour viol, obtient une réduction de deux ans de sa peine sur les cinq années qu'il lui reste à effectuer.

²³⁶¹ Cinq détenus sont cités pour cet acte de dévouement. Nouvelle Calédonie, détenus condamnés en Algérie 1908, AN, BB²² 198.

²³⁶² Nouvelle Calédonie, détenus condamnés en France, 1907, AN, BB²² 197. Rossignol obtient la commutation de sa peine perpétuelle en peine à temps.

²³⁶³ Maison centrale de Fontevraud, 1906, AN, BB²² 196. Maison centrale de Fontevraud, 1907, AN, BB²² 197.

²³⁶⁴ Maison centrale de Melun, 1906, AN, BB²² 196.

²³⁶⁵ « Particulièrement digne d'intérêt en raison de son excellente conduite et des manifestations de repentir auxquelles il se livre sans cesse. Je crois à la sincérité de ce détenu : très habile ouvrier maçon en état de gagner honnêtement sa vie, et j'ai confiance en son retour définitif au bien. Il se dit fermement résolu à abandonner ses antérieures habitudes d'ivrognerie qui sont cause du crime qu'il expie. » Maison centrale de Melun, 1907, AN, BB²² 197.

²³⁶⁶ Maison centrale de Melun, 1908, AN, BB²² 198.

²³⁶⁷ « J'ai eu l'occasion d'apprécier personnellement l'excellente conduite et la manière irréprochable de travailler du dénommé Piquemard. Je le propose pour une remise de peine de dix ans. Proposition spécialement recommandée ». Guyane, détenus condamnés en France 1907, AN, BB²² 197.

faveur de certains détenus demeurent cependant réservés à ceux qui ont eu la chance de côtoyer directement de hauts responsables dans le cadre de leurs fonctions privilégiées au sein de l'établissement pénitentiaire.

Au final, il semble que la soumission à la discipline interne de la prison et l'aide fournie à l'occasion aux autorités pénitentiaires demeurent les composantes essentielles de ce qui est considéré comme de la bonne conduite dans les propositions de grâces, à quoi s'ajoutent parfois les effets d'une faveur offerte par la position particulièrement privilégiée de certains détenus. La position favorisée est, en tout état de cause, un point commun à une majorité des détenus récompensés par les grâces, comme la reconstitution de leur parcours depuis les débuts de leur incarcération le révèle également.

B. Un aperçu sur des parcours de détenus au début du XX^e siècle

Reconstituer le parcours en détention des détenus proposés pour les grâces collectives permet de s'apercevoir que celles-ci sont souvent accordées, de manière successive, aux mêmes condamnés. Il s'agit d'une minorité de détenus alors que l'immense majorité des condamnés connaissent sans doute un sort moins enviable. Cependant, mêmes s'ils sont exceptionnels, ces parcours sont conçus pour donner des motifs d'espoir à l'ensemble des détenus.

Dans ces parcours, il faut distinguer les forçats, qui représentent les plus longues peines et sont dans une situation particulière du fait de la transportation (1), et les détenus des maisons centrales (2).

1 Les parcours des forçats transportés

Pour pouvoir être proposés pour une grâce, les forçats doivent d'abord accéder à la première classe. Celle-ci est une étape importante de leur parcours : cette situation, qui est déjà celle de détenus privilégiés par rapport aux deuxième et troisième classes, permet à certains d'occuper des fonctions particulières. La grâce est une étape mais pas la fin du parcours : des grâces successives sont fréquemment accordées au même forçat, et, en raison de la pratique du « doublage », une remise du reste de la peine à subir ne permet pas de quitter la colonie.

Tous les détenus proposés, à une exception près, ont atteint la première classe, c'est-à-dire qu'ils ont déjà été récompensés, en raison de leur bonne conduite, par des conditions de détention plus favorables. Certains, cependant, occupent des postes et des fonctions spécifiques qui leur donnent un statut encore plus enviable. C'est le cas d'une minorité de forçats signalés comme « concessionnaires » industriel ou rural, ou « placés en

assignation chez l'habitant »²³⁶⁸. La faculté d'accorder des concessions de terrain à cultiver pour leur propre compte ainsi que de placer des détenus pour travailler auprès de l'administration locale ou des habitants de la colonie est prévu par l'article 11 de la loi du 30 mai 1854 sur la transportation. En Guyane, cependant, la concession est très rare, essentiellement en raison des conditions restrictives progressivement rajoutées par l'administration pour les accorder²³⁶⁹.

Certains détenus collaborent directement avec l'administration pénitentiaire. Appelés « contremaitres » jusqu'en 1904, les « porte-clés » sont des surveillants auxiliaires choisis parmi les détenus²³⁷⁰ : cette fonction est occupée par Antoine Vaisse, condamné aux travaux forcés à perpétuité pour parricide, ou encore Saad ben el Amri²³⁷¹, « porte-clefs depuis plus de quinze ans »²³⁷². Louis Ager, condamné pour meurtre, est un « bon auxiliaire de la surveillance »²³⁷³. Elisée Fourcher, également condamné pour tentative d'assassinat avec préméditation, est considéré comme « un des meilleurs auxiliaires de surveillance »²³⁷⁴. Certains porte-clés aident l'administration dans des situations difficiles : Louis Hebert, condamné pour attentat à la pudeur sur sa fille âgée de moins de treize ans, « a coopéré en 1904 à l'arrestation d'un détenu dangereux qui était armé d'un revolver »²³⁷⁵. L'usage d'auxiliaires de confiance choisis parmi les détenus par l'administration pour aider à la surveillance des autres détenus est une pratique courante au bagne²³⁷⁶. L'administration récompense fréquemment les auxiliaires par le biais des grâces.

À côté de ces emplois particulièrement privilégiés, d'autres bagnards sont affectés à des travaux plus ordinaires, comme « manœuvre à la corvée générale », « employé aux cultures de Pariacabo », « jardinier », « charretier » aux « travaux de Cayenne », ou encore « employé depuis plus de deux ans chez le fournisseur de viande fraîche de l'administration »²³⁷⁷. Certains occupent des emplois recherchés, comme « employé à l'hôpital colonial » ou « garçon de famille »²³⁷⁸, ce dernier poste proche de l'état de domestique étant, selon les témoignages de l'époque, convoité en raison des conditions de vie favorable qu'il offre²³⁷⁹.

Une dernière catégorie, un peu à part, est également proposée pour les grâces dans le bagne : il s'agit des femmes transportées. Les condamnées aux travaux forcés subissent,

²³⁶⁸ États de Guyane et de Nouvelle Calédonie entre 1906 et 1908.

²³⁶⁹ Depuis 1895, il faut posséder un pécule de cent francs pour se voir accorder une concession, somme considérable pour des forçats qui, depuis 1891, ne sont plus rémunérés pour leur travail. Au final, le nombre de concession demeure réduit. M. PIERRE, *Le temps des bagnes 1748-1953*, Tallandier, 2018, p. 184.

²³⁷⁰ *Notice de la transportation à la Guyane française et à la Nouvelle-Calédonie pour les années 1902-1903-1904*, Melun, Imprimerie administrative, 1909, p. 316.

²³⁷¹ Une proportion importante des porte-clés sont issus des populations « arabes » d'Afrique du Nord. M. COQUET, « Bagnards, "arabes" et porte-clefs en Guyane », art.cit.

²³⁷² Guyane, détenus condamnés en France, 1907, AN, BB²² 197.

²³⁷³ *Ibid.*

²³⁷⁴ *Ibid.*

²³⁷⁵ *Ibid.*

²³⁷⁶ M. COQUET, « Bagnards, "arabes" et porte-clefs en Guyane », art.cit..

²³⁷⁷ Guyane, détenus condamnés en France, 1907, AN, BB²² 197.

²³⁷⁸ Guyane, détenus condamnés en France, 1906, AN, BB²² 196.

²³⁷⁹ M. PIERRE, *Le temps des bagnes 1748-1953*, op. cit., p. 179.

en principe, leur peine dans la maison centrale de Rennes ; cependant, les volontaires pour contracter mariage pouvaient gagner la Guyane ou la Nouvelle-Calédonie. Les trois qui sont proposées pour une grâce en Nouvelle-Calédonie en 1908 sont « femme de concessionnaire ». Les deux premières, condamnées aux travaux forcés à perpétuité pour infanticide et vol avec violence, se voient accorder leur première commutation de peine : la troisième, qui a obtenu une commutation pour les grâces collectives de 1900, voit sa proposition de réduction rejetée²³⁸⁰.

Pour ces trois femmes comme pour presque tous les forçats, la proposition de grâce arrive au terme d'un long parcours en détention et, souvent, à la suite de plusieurs grâces précédentes. Les grâces se concentrent sur un nombre restreint de détenus dont une part non négligeable ont déjà connu, dans les années précédentes, une mesure de clémence. Ce pourcentage s'élève, pour les bagnes de la Guyane et de la Nouvelle-Calédonie, à environ 37 % en 1906, 35 % en 1907 et 30 % en 1908.

Parmi les forçats les plus âgés, il n'est pas rare de trouver des profils de détenus ayant bénéficié d'un grand nombre de grâces successives. Ces grâces ne sont pas toujours nécessairement accordées au moment des grâces collectives du 14 juillet. Les condamnés à mort, par exemple, ont par définition d'abord connu une commutation de leur peine à la suite d'une grâce judiciaire. Ce n'est qu'une fois arrivés sur le lieu de l'exécution de leur peine commuée qu'une grâce pénitentiaire, fondée sur leur conduite au bagne, peut leur être accordée. Au total, un peu moins de 12 % des forçats proposés pour une grâce collective entre 1906 et 1908 avaient connu, à l'origine, une condamnation à mort.

Il est théoriquement possible, par le jeu des grâces successives, d'arriver à une libération anticipée après avoir été condamné initialement à la peine capitale. Dans les états de proposition de grâces entre 1906 et 1908, un tel cas ne se présente pas. Cependant, le détenu Bel Kassem ben Allaoua, qui obtient une réduction de peine de trois ans le 14 juillet 1908, avait connu une commutation de sa peine de mort en travaux forcés à perpétuité en 1887, puis en vingt ans de travaux forcés aux grâces collectives de 1902. Après ce troisième pardon et cette seconde grâce collective, il reste encore onze ans de détention à ce concessionnaire agricole sans condamnation et sans punition dans la Colonie²³⁸¹.

On trouve des exemples de détenus condamnés initialement aux travaux forcés à perpétuité et libérés à la suite d'une dernière mesure de clémence. Pierre Corsineau, condamné le 4 juin 1888 pour assassinat et vol qualifié aux travaux forcés à perpétuité, arrive en Guyane en février 1889. Il voit sa peine commuée en 15 ans de travaux forcés lors des grâces du 14 juillet 1899. Il connaît ensuite deux réductions successives de peine de deux ans lors des grâces collectives de 1902 et 1903. Proposé pour une remise du reste en 1906, il voit sa grâce acceptée et est donc libéré. Corsineau est un bagnard modèle,

²³⁸⁰ Nouvelle Calédonie, détenus condamnés en France, 1908, AN, BB²² 198.

²³⁸¹ Guyane, détenus condamnés en Algérie, 1908, AN, BB²² 198.

employé à l'hôpital colonial, sans antécédents judiciaires, sans condamnation à la colonie, et qui n'a encouru qu'une seule punition légère en 1891. Son temps de détention s'élève, au final, à dix-huit années²³⁸².

Proposé par le gouverneur en 1907, Saad ben al Amzi a un profil assez similaire : condamné aux travaux forcés à perpétuité en 1887 pour homicide volontaire, il connaît une commutation puis trois réductions de peine successives lors des grâces collectives de 1899, 1900, 1902 et 1905 pour obtenir enfin une remise du reste de sa peine en 1907. Récompensé pour son rôle d'auxiliaire de l'administration, car il a été « porte-clefs » pendant quinze ans, il sort au bout de vingt ans de détention²³⁸³.

Être libéré ne signifie cependant pas, pour un forçat transporté, pouvoir rentrer sur sa terre d'origine, en métropole ou en Afrique du Nord, puisqu'en vertu de la règle dite du doublage il doit demeurer dans la colonie un temps égal à celui de sa condamnation : il faut donc obtenir, par une demande individuelle, une nouvelle mesure de clémence qui fasse remise de cette obligation de résidence pour pouvoir rentrer. La grâce collective, même celle qui conduit à la libération, n'est donc pas, pour un forçat transporté, la fin de son parcours de condamné.

À côté de ces parcours de condamnés à mort ou aux travaux forcés à perpétuité qui connaissent ainsi des grâces successives, de nombreux forçats, surtout ceux qui sont condamnés aux travaux forcés à temps, ne sont récompensés qu'une seule fois durant leur détention. Les cas qui ont été rapportés ici illustrent cependant une pratique courante.

2. Les parcours des détenus en maison centrale

La principale différence entre les parcours des différents détenus incarcérés en maison centrale tient à la longueur de la peine à laquelle ils ont été condamnés. Les longues peines, surtout celle des femmes condamnées aux travaux forcés, ont un profil très similaire aux bagnards, avec de nombreuses grâces successives, tandis que les courtes peines ne sont le plus souvent récompensées qu'une seule fois.

Les peines les plus longues se trouvent principalement dans la maison centrale de Rennes, qui accueille les femmes condamnées aux travaux forcés et qui ne sont pas transportées, et dans certaines maisons centrales comme Melun et dans une moindre mesure Baulieu. À Rennes, les profils de détenues condamnées à de longues peines ressemblent, par la force des choses, à ceux des forçats des colonies. En 1907, Marie Boisgard, condamnée en 1889 aux travaux forcés à perpétuité pour « empoisonnement de son amant dans le but de s'assurer la fortune qu'il lui laissait par testament », a connu une première commutation en 1899, dix ans exactement après sa condamnation, puis deux réductions successives de trois et cinq ans lors des grâces collectives de 1902 et 1905.

²³⁸² Guyane, détenus condamnés en France, 1906, AN, BB²² 196.

²³⁸³ Guyane, détenus condamnés en Algérie, 1907, AN, BB²² 197.

Proposée pour une nouvelle remise de peine de dix-huit mois en raison de son « excellente conduite », elle obtient une nouvelle réduction d'un an sur les trois années qui lui restent à subir lors des grâces de 1907²³⁸⁴.

Ce type de parcours de détenue avec des grâces multiples n'est pas rare à Rennes, qui compte un nombre important de femmes condamnées aux travaux forcés à perpétuité : par exemple, dans l'état de propositions de 1906, ce ne sont pas moins de 24 femmes sur les 42 qui ont connu, à l'origine, une condamnation aux travaux forcés à perpétuité ou, pour trois d'entre elles, à la peine de mort²³⁸⁵. Le parcours semble ensuite assez balisé, et correspond d'ailleurs à peu près à celui de Marie Boisdard. La première étape est la présentation pour une commutation de la peine perpétuelle en peine à temps dès que cela est possible, c'est-à-dire au bout de dix années. Elles sont cinq dans ce cas pour la présentation de 1906, toutes condamnées en 1895 ou 1896, et quatre obtiennent une première commutation en une peine de quinze ou de vingt années de travaux forcés. La seconde étape est une nouvelle proposition, pour une réduction, de cinq années de la peine commuée, au bout de trois ou quatre années environ : on trouve ainsi une dizaine de détenues qui ont obtenu une première commutation en 1902 ou en 1903 et qui sont ainsi proposées en 1906. Naturellement, toutes ces propositions ne sont pas acceptées : dans l'état de 1906, environ la moitié obtiennent la réduction demandée. Les étapes suivantes consistent à obtenir de nouvelles grâces successives. L'exemple de Marie Boisdard, qui en cumule cinq en 1907, demeure cependant exceptionnel. Les parcours ainsi décrits sont sans doute, comme pour les hommes transportés, réservés à des détenues placées dans des conditions de détention plus favorables que la moyenne : cependant, faute d'un règlement aussi clair que celui édicté en 1891 pour les colonies, et avec le peu d'indications sur les éventuelles fonctions occupées par ces femmes, ce point n'est pas aussi évident que pour les hommes transportés.

Dans les maisons centrales qui accueillent des hommes, on trouve à Melun un certain nombre de condamnés à des peines de dix années de réclusion et qui présentent des profils avec des grâces multiples. Auguste Mutter, condamné à dix ans de réclusion pour attentat à la pudeur sur sa fille légitime en 1897, est proposé en 1906 pour une remise du reste de sa peine après avoir obtenu une réduction de trois mois lors des grâces collectives de 1906 : il lui est accordé finalement une nouvelle réduction de trois mois sur les sept qui lui restent à subir²³⁸⁶. D'autres détenus obtiennent également deux grâces : c'est le cas de Dominique Poiry, condamné à dix ans de réclusion pour homicide volontaire, et qui se voit accorder une réduction de deux ans lors des grâces collectives de 1904 et une remise du reste de sa peine en 1906, soit environ six mois²³⁸⁷.

²³⁸⁴ Maison centrale de Rennes, 1907, AN, BB²² 197.

²³⁸⁵ On en deux cas à Rennes en 1906. Maison centrale de Rennes, 1908, AN, BB²² 198.

²³⁸⁶ Maison centrale de Melun, 1906, AN, BB²² 196.

²³⁸⁷ Maison centrale de Melun, 1906, AN, BB²² 196.

Bien entendu, plus le temps de détention est réduit, moins le nombre de grâces successives est élevé : les détenus qui obtiennent des grâces successives en auront donc deux, et non pas quatre ou cinq comme certains bagnards. Le nombre de détenus concernés est également moins important : à Melun en 1906, ils sont six détenus proposés sur trente-huit à s'être déjà vu accorder une grâce au cours de leur détention. Enfin, les réductions ou remises étant proportionnelles, les réductions sont moins élevées : entre six mois et deux ans et demi dans les deux exemples que nous avons développés.

Les peines les plus courtes, de cinq années et moins de détention, concernent certaines des détenues de Rennes et la majorité des détenus de Clairvaux, Beaulieu et Fontevraud. Il a déjà été remarqué que les grâces collectives sont mal adaptées pour les très courtes peines, celles de moins d'un an d'emprisonnement, puisque la date fixe de ces récompenses ne correspond que rarement à la période d'incarcération ou le détenu est accessible à une récompense. On peut constater avec les états de proposition de grâces des maisons centrales entre 1906 et 1908 que cette remarque vaut aussi pour les peines égales ou inférieures à cinq années. Sur une peine de cinq années, ce sont deux ans et demi pendant lequel le détenu est accessible à une récompense : cela ne représente, le plus souvent, que deux 14 juillet, et pour une peine de trois ans, un seul 14 juillet. Or, il suffit d'une mauvaise appréciation pour rater la chance d'être présenté : il y a aussi de mauvaises années pour les grâces, comme 1908, et le détenu condamné à trois ans de prison en 1906, par exemple, aura beaucoup moins de possibilités de voir sa peine réduite que celui qui a été condamné en 1904. La part d'aléatoire lié à la date d'incarcération est considérable.

La conséquence est que les grâces successives sont très rares, à moins d'avoir connu, au début de son parcours, une première grâce de type judiciaire. Ainsi, à Fontevraud en 1906, le seul détenu sur les quatre proposés ayant déjà obtenu une mesure de clémence a obtenu une grâce judiciaire intervenue peu de temps après sa condamnation : le détenu Lorenzo, condamné à cinq ans de réclusion pour avoir tenté d'écouler de la fausse monnaie, voit sa peine commuée en deux ans d'emprisonnement trois mois après avoir été prononcée²³⁸⁸. L'autre possibilité est d'être proposé plusieurs années de suite, mais cela suppose une présentation qualifiée « d'exceptionnelle ». À Beaulieu, sur les 49 détenus proposés, seuls les deux qui sont portés sur le tableau des « propositions exceptionnelles » cumulent deux grâces : Guillaume Roefesthal, condamné à cinq ans de réclusion pour viol, voit sa peine réduite de deux mois lors des grâces collectives de 1904 et de cinq mois en 1906, et Adolphe Ritterhaus²³⁸⁹, condamné à la même peine pour vol qualifié, voit sa peine réduite de quatre mois en 1904 et de huit mois en 1906²³⁹⁰. Il en va de même à Clairvaux, où Louis Chorasti, condamné pour vol à cinq

²³⁸⁸ Maison centrale de Fontevraud, 1906, AN, BB²² 196.

²³⁸⁹ Il s'agit du même détenu qui, présenté de nouveau en 1907, est retiré de la liste de proposition parce qu'il est décédé entre-temps, et dont la notice individuelle a été conservée pour cette raison. Maison centrale de Beaulieu, 1907, AN, BB²² 197.

²³⁹⁰ Maison centrale de Beaulieu, 1906, AN, BB²² 196. Les deux détenus, étant étrangers, ne sont pas accessibles à la libération conditionnelle.

ans de prison, obtient une réduction d'un an en 1905 et la remise du reste de sa peine en 1906, et Stephano Christana, condamné à quatre ans de prison pour meurtre, voit sa peine réduite de six mois en 1905 et le reste remis en 1906. Enfin, Antoine Chapoy, condamné à quatre ans de prison pour vol lors de deux procès, obtient une réduction de six mois en 1905 et également une remise du reste en 1906.

Il est donc possible mais exceptionnel d'obtenir des grâces successives pour les condamnés à de peines égales ou inférieures à cinq ans de prison. L'année 1906 est un « bon cru » pour les grâces collectives, tandis que 1908 est une année peu fructueuse. En 1908 en effet, seule une proposition exceptionnelle sur deux est acceptée à Baulieu et il n'en est pas fait à Clairvaux. En 1907, il y a cinq propositions exceptionnelles à Baulieu, et trois sont acceptées, et six à Clairvaux pour quatre acceptées. Au final, les règles de présentation qui interdisent de présenter plusieurs années de suite les mêmes détenus limitent les cas de grâces collectives multiples. L'usage, pour les peines égales ou inférieures à cinq années, est d'être proposé une seule fois pour une grâce collective, avec un taux d'acceptation de cette proposition très variable suivant les années.

Il y a deux profils types de parcours de détenu. Chez les détenus condamnés à aux plus longues peines, une minorité de détenus cumulent les grâces successives. Chez les détenus condamnés à de plus courtes peines, la grâce est distribuée plus largement, mais il y a une importante part d'aléatoire dans la manière dont ces récompenses sont accordées.

Conclusion du chapitre 8

L'étude de l'évolution de la grâce collective entre 1885 et 1911 confirme ce que l'examen de l'application de la loi sur la libération conditionnelle avait déjà permis de montrer : l'adoption de la libération conditionnelle a progressivement réduit le nombre des grâces collectives mais n'a pas conduit à leur disparition. Malgré une chute brusque à la fin de la première décennie du XX^e siècle, le nombre des grâces collectives se stabilise. Les libérations conditionnelles ne se sont véritablement substituées aux grâces collectives dans les prisons de l'Intérieur que durant les dix à quinze années qui ont suivi la mise en application de la loi sur la libération conditionnelle : ensuite, les deux dispositifs paraissent évoluer de manière indépendante, même s'ils peuvent être affectés par les mêmes causes. La grâce collective apparaît ainsi comme une institution pénitentiaire solide et dont les caractéristiques fondamentales, définies dans les décennies précédentes, ne changent pas au tournant des XIX^e et XX^e siècles.

Plutôt mieux connues que dans la période précédente des juristes et des spécialistes universitaires de la question pénitentiaire, les grâces collectives font toujours l'objet de critiques entre 1885 et 1911. Le vœu général est de les voir remplacer par la libération conditionnelle, et les obstacles qui se dressent face à ce projet sont plus ou moins bien analysés par les spécialistes. Les grâces collectives font toujours les frais des critiques de ceux qui considèrent comme illusoire la fonction réformatrice de la peine : les auteurs qui, à l'inverse, entendent développer cette fonction et permettre à l'administration pénitentiaire d'intervenir sur la durée des peines ne prennent pas la grâce collective comme modèle, mais songent à de nouveaux dispositifs comme celui de la sentence indéterminée. Enfin, plusieurs auteurs mettent en avant le rôle que la clémence en général, grâce collective et libération conditionnelle, peut jouer dans la gestion quotidienne des établissements pénitentiaires. Aucune solution évidente ne se dégage des écrits de ces théoriciens pour assurer le remplacement de la grâce collective par la libération conditionnelle qu'ils appellent de leurs vœux : comme l'administration, qui ne parvient pas à élaborer le règlement d'administration publique qui aurait peut-être permis de régler ce problème, les spécialistes de la science pénitentiaire paraissent impuissants.

Les états de proposition de grâces conservés pour les années 1906 à 1908 donnent un aperçu de la manière dont les règles qui encadrent la grâce collective sont appliquées et permettent de mesurer les évolutions depuis le début du XIX^e siècle. La règle de la mi-peine est toujours respectée. Dans les maisons centrales, la grâce collective supplée à la libération conditionnelle même pour des détenus qui en sont jugés indignes. Pour les forçats, seuls les détenus de première classe sont proposés pour des grâces. La grâce collective s'étend, dans un certain nombre de cas, à des remises de la relégation, ce qui constitue une nouveauté par rapport à la période d'avant 1885.

La reconstitution de parcours de détenus montre que les grâces collectives offrent à des détenus très lourdement condamnés, quelles que soient la nature et la gravité de leur crime, des espoirs de réduction significative de leur temps de peine : par bien des aspects, ces parcours semblent anticiper le droit actuel de l'exécution de la peine. Même réservées à un nombre très restreint de condamnés, ces grâces ont sans aucun doute un impact important sur la population détenue. Les grâces collectives ont été instaurées pour servir d'exemple à tous les prisonniers : les cas de forçats révoltés qui, après des années de détention, se soumettent finalement à l'autorité pénitentiaire démontrent que cette politique connaît parfois certains succès. Il est évidemment impossible de mesurer l'effet des grâces collectives sur les comportements des détenus mais le fait que, malgré les critiques qui continuent de s'abattre sur elle, la grâce collective se maintienne envers et contre tout prouve qu'elle occupe une fonction jugée indispensable au sein des établissements pénitentiaires.

Le plus significatif est sans doute que les variations qui affectent la politique de clémence vers les années 1908-1911 concernent à la fois la grâce collective et la libération conditionnelle. Lorsque les critiques s'accumulent contre un supposé laxisme du gouvernement, c'est tout autant la libération conditionnelle que la grâce qui s'en trouve affectées. La conclusion est que les deux institutions ne sont en concurrence que jusqu'à un certain point : il s'agit de deux dispositifs qui ont le même objet et rencontrent donc parfois les mêmes difficultés.

Conclusion du titre II

En 1911, au moment où l'administration pénitentiaire jusque-là dépendante du ministère de l'Intérieur est rattachée au ministère de la Justice, les grâces collectives du 14 juillet sont toujours indispensables au fonctionnement du système pénitentiaire. Elles sont utiles pour accorder des réductions de peine successives qui entretiennent chez de nombreux condamnés un espoir de libération future. Elles suppléent aux manques de la libération conditionnelle et permettent la libération anticipée de prisonniers qui, parce qu'étrangers ou dépourvus des documents nécessaires, ne peuvent obtenir leur libération sous le régime de la loi du 14 août 1885. Enfin, elles sont indispensables pour les forçats transportés qui sont finalement exclus du bénéfice des dispositions de cette loi.

Par bien des aspects, la reconstitution de parcours de détenus condamnés à de longues peines et qui ont bénéficié de réductions de peine successives montre que la grâce collective annonce le droit de l'application des peines de la seconde moitié du XX^e siècle. Il a déjà été remarqué que les critères et les conditions pour bénéficier de ces grâces, la bonne conduite en détention et les possibilités de réinsertion sociale, anticipent ceux des réductions de peine accordées à partir de la seconde moitié du XX^e siècle²³⁹¹. Cependant, la comparaison ne se limite pas à ces critères et conditions, mais se prolonge dans la pratique effective. Si les réductions de peine régulières sont accordées à une proportion beaucoup plus restreinte de détenus que de nos jours, elles sont, pour ces détenus, similaires à ce qui se pratique encore : un détenu même condamné à une peine perpétuelle peut espérer, par le jeu des commutations et réductions successives, retrouver un jour la liberté si sa conduite est jugée suffisamment bonne.

Comme pour la libération conditionnelle, c'est surtout si on considère l'effet final produit sur le détenu que la comparaison entre la grâce collective et la politique actuelle est pertinente. La procédure, depuis la loi du 29 décembre 1972, est en effet totalement différente de celle de la grâce collective, puisque depuis c'est un magistrat spécialisé, le juge d'application des peines, qui a la compétence pour accorder les réductions de peine²³⁹² : la judiciarisation du droit de l'application des peines, entamée en 1958, est désormais acquise. Cependant, pour le condamné, le principe reste le même : il sait qu'il sera tenu compte de sa conduite en détention par une autorité qui, informée par les rapports des surveillants et de la direction de l'établissement pénitentiaire, a le pouvoir de réduire son temps de peine.

²³⁹¹ Selon les dispositions de l'article 721 du Code de procédure pénale, une réduction de peine peut être accordée « par le juge de l'application des peines, après avis de la commission de l'application des peines » aux détenus qui ont donné « des preuves suffisantes de bonne conduite et qui ont manifesté des efforts sérieux de réinsertion. » Le système un peu différent des crédits de réduction de peine mis en place dans les années 2000 a été supprimé par la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

²³⁹² Loi du 29 décembre 1972, JO du 30 décembre 1972, p. 13780.

Conclusion de la deuxième partie

D'un strict point de vue juridique, il n'y avait pas d'obligation d'introduire la libération conditionnelle en France pour accorder des libérations anticipées pour bonne conduite à des détenus méritants tout en conservant une possibilité de réincarcération en cas de mauvaise conduite à l'extérieur. Il aurait suffi d'insérer une condition spécifique dans les mesures de grâces collectives accordées annuellement. Une grande partie de la doctrine, il est vrai, considérait la mesure de grâce comme irrévocable : tel n'était pas, cependant, l'avis de la Cour de cassation, qui avait explicitement évoqué cette possibilité en répondant à l'enquête de la commission parlementaire animée par le vicomte d'Haussonville. Or, les directeurs des affaires criminelles et des grâces sont à cette époque presque tous des magistrats nommés, en quittant leur fonction, conseillers à la Cour de cassation : il est vraisemblable qu'ils partageaient l'analyse de la Cour sur ce point.

Les raisons qui ont conduit à l'adoption de la libération conditionnelle en France et les modalités de cette adoption sont à chercher dans le contexte politique. La première de ces raisons a été soulignée d'emblée : la grâce semble moins naturelle au régime républicain qu'au régime monarchique ou impérial. Il est vrai que la Troisième République n'a renoncé ni au droit de grâce en général, ni aux grâces collectives en particulier : mais il y a une différence entre poursuivre une politique de grâces collectives entamée depuis près d'un demi-siècle et innover dans ce domaine. Alors que partout ailleurs en Europe les États se dotaient d'une institution nouvelle destinée à récompenser les détenus amendés, la République française aurait-elle assumé de se contenter de moderniser une institution ancienne à la symbolique fortement monarchique ?

Cependant, le contexte joue également à un autre niveau, déjà souligné également : le rejet de la clémence en général constitue un obstacle important au développement d'une politique destinée à favoriser l'amendement du condamné emprisonné. La stratégie de dénigrement de la grâce collective pénitentiaire adoptée par le rédacteur de la proposition de la loi sur la libération conditionnelle, le sénateur Béranger, a été couronnée de succès. Le prix à payer pour ce succès a été également évoqué : le manque de réflexion sur l'articulation entre les deux dispositifs conduit à leur application paradoxale. De nouveau, le contexte politique intervient : le ministère de l'Intérieur semble se refuser à prendre les mesures nécessaires pour remédier à ces défauts par crainte de voir la libération conditionnelle contestée dans l'opinion publique.

Enfin, un dernier aspect lié à la politique explique les modalités qui ont présidé à l'adoption de la libération conditionnelle. Le soutien du puissant directeur de l'administration pénitentiaire, Louis Herbette, qui voit dans la libération conditionnelle une forme de revanche sur la grâce collective, a sans aucun doute été déterminant pour aider le sénateur Béranger à faire adopter sa proposition de loi : cette assistance intervient

alors que le ministère de l'Intérieur fait adopter, dans le même temps, une loi beaucoup plus répressive, celle sur la relégation, dans un balancement dont toutes les dimensions, peut-être, n'ont pas encore été mises à jour par les historiens.

Ce n'est là qu'un des aspects de ce que l'histoire de la grâce collective peut nous apprendre sur celle de la libération conditionnelle. Un rapide bilan de ces apports peut être esquissé.

Il faut tout d'abord souligner que la libération conditionnelle n'est pas le premier, mais bien le second dispositif d'usage régulier en droit français qui permet une libération anticipée du détenu : il convient donc de nuancer les propos des historiens comme Michel Fize qui tiennent pour une évidence que la libération conditionnelle est le moment de l'introduction du « principe de la mise en liberté anticipée des condamnés méritants »²³⁹³. Ce principe est en effet déjà présent avec la grâce collective créée par l'ordonnance du 6 février 1818.

Pour autant, il est indéniable que l'introduction de la libération conditionnelle en 1885 marque l'histoire de l'exécution de la peine. D'abord, les débats qui accompagnent le vote de la proposition de loi Bérenger renouvellent la réflexion sur la notion d'exécution de la peine. Parce que la compétence du ministre de l'Intérieur est controversée, la libération conditionnelle est présentée comme une modalité d'exécution de la peine, et non comme une modification de celle-ci. L'exécution de la peine, autant que le prononcé de celle-ci, est un élément essentiel de la réponse pénale qu'il faut apporter au phénomène de la délinquance : cette idée n'est certes pas née avec la libération conditionnelle, mais trouve dans celle-ci une manière de se concrétiser. La libération conditionnelle a aussi l'avantage d'être un dispositif dédié à la récompense du détenu amendé : elle est plus facilement lisible et compréhensible pour le grand public que la grâce collective qui reste mal connue et dont le fonctionnement paraît obscur. Ensuite, du fait même que la libération conditionnelle est présentée comme une nouveauté au moment où elle est introduite par la loi du 14 août 1885, elle donne un second souffle à la politique de clémence, ce qu'une simple actualisation du dispositif ancien de la grâce collective qu'on aurait rendue conditionnelle n'aurait pas permis d'obtenir. Six ans après le vote de la loi du 14 août 1885 est adoptée une seconde loi Bérenger portant sur le sursis à exécution et qui est souvent présentée comme étant le prolongement de la loi sur la libération conditionnelle : là encore, c'est un résultat que la grâce collective rénovée n'aurait pu politiquement favoriser.

²³⁹³ M. FIZE, « Il y a 100 ans... La libération conditionnelle », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, vol. 3-4, 1985, p. 755-773.

Conclusion

En 1911, l'administration pénitentiaire du ministère de l'Intérieur est rattachée au ministère de la Justice au terme d'une « péripétie politicienne » qui marque l'aboutissement d'une revendication ancienne²³⁹⁴. Cette évolution majeure prend un certain temps pour faire sentir tous ses effets : jusque dans les années 1930, les préfets continuent à faire le lien entre l'administration pénitentiaire locale et l'administration centrale, et ce n'est qu'à la suite d'une série de décrets, dont le dernier est daté du 31 mars 1937 que se réalise « l'interpénétration des services judiciaires et pénitentiaires »²³⁹⁵. De plus, tant que les bagnes coloniaux sont ouverts, ces établissements dépendent toujours du ministère des Colonies.

L'année 1911 n'en marque pas moins une rupture majeure dans l'histoire de la grâce collective. Désormais, c'est le même département ministériel qui est compétent pour accorder les libérations conditionnelles et les grâces : une partie des problèmes posés par la coordination entre ces deux dispositifs de clémence peut donc certainement trouver, au moins progressivement, une solution plus satisfaisante que ce qui se pratiquait avant 1911. Il faudrait pour s'en assurer, poursuivre l'étude des grâces collectives pour les périodes plus récentes : cependant, en raison des délais d'ouverture des archives, cent ans pour les dossiers nominatifs, cette étude ne serait possible, à l'heure actuelle, que jusqu'en 1923, ce qui n'offre guère de recul suffisant pour apprécier les changements induits par le rattachement de 1911.

L'histoire de la grâce collective se poursuit pendant une grande partie du XX^e siècle sans être interrompue pendant les deux guerres mondiales. En 1945, une circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces à destination des procureurs généraux impose un changement de vocabulaire²³⁹⁶ : les grâces qui étaient qualifiées de « collectives » sont désormais appelées « grâces générales », une expression qui, avec celle de « grâces annuelles », était parfois employée au XIX^e siècle. Quant à l'expression « grâces collectives », elle désigne désormais les grâces collectives impersonnelles que l'arrêt de la Cour de cassation du 30 janvier 1862 avait reconnues comme possibles. Le décret du président du gouvernement provisoire de la République daté du 19 septembre 1945

²³⁹⁴ C. CARLIER, « La balance et la clef. Histoire du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice », *Criminocorpus* [En ligne], 2006, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/943> (consulté le 14 septembre 2023) ; C. CARLIER, « Les origines lointaines et proches du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice. », in : P. MBANZOULOU, F. DIEU (dir.), *Administration pénitentiaire et justice. Un siècle de rattachement*, Paris, L'Harmattan, 2013.

²³⁹⁵ C. CARLIER, « La balance et la clef », art. cit.

²³⁹⁶ Circulaire du ministre de la Justice aux procureurs généraux du 19 septembre 1945, AN, 20030558/14.

accorde les premières grâces collectives impersonnelles de la période récente. Les grâces collectives se substituent aux grâces générales du 14 juillet pour les années 1949, 1951 et 1953²³⁹⁷. On compte également des grâces collectives en 1956, pour l'élection du président de la République, et en 1959 et 1960 qui semblent liées à la clémence accordée en raison de la guerre d'Algérie²³⁹⁸. Ensuite, seules des grâces générales sont accordées chaque 14 juillet jusqu'en 1972. Dans les années 1950 et surtout 1960, le nombre de condamnés graciés le 14 juillet prend une ampleur jamais connue durant tout le XIX^e siècle : entre 1955 et 1964, il a été accordé chaque année en moyenne 3 400 mesures de grâces générales²³⁹⁹. Ramenée au nombre de détenus, la proportion des détenus récompensés est d'environ 16 %²⁴⁰⁰, ce qui est quatre à cinq fois plus élevé que ce qui se pratiquait avant 1885. Les dernières grâces générales, celles du 14 juillet 1972, sont particulièrement fournies puisque selon la presse elles sont accordées à 6 031 détenus, ce qui représente presque 32 % des condamnés définitifs alors incarcérés²⁴⁰¹.

Les grâces générales disparaissent après le vote de la loi sur les réductions de peine au mois de décembre 1972²⁴⁰² : à partir de 1980, les grâces collectives impersonnelles leur succèdent comme mesure de clémence à l'occasion du 14 Juillet, avec un objectif très différent puisqu'il ne s'agit plus de récompenser la bonne conduite des détenus mais de lutter contre la surpopulation carcérale. D'abord épisodiques, elles sont accordées presque chaque année à partir de 1988 sauf en 1990²⁴⁰³. Ces grâces sont elles-mêmes rendues impossibles par la révision constitutionnelle de 2008, marquant ainsi la fin, après presque deux siècles d'existence, des grâces annuelles accordées à l'occasion d'un jour de fête.

Au terme de cette étude, un bilan récapitulatif peut être dressé pour les 93 premières années de leur fonctionnement. La date symbolique à laquelle elles sont annoncées relie les grâces collectives du XIX^e siècle à celles de la fin du XX^e siècle. Cependant, le plus important pour les caractériser entre 1818 et 1911 est leur fonction pénitentiaire. Les grâces collectives sont une institution indispensable au fonctionnement du système carcéral : elles permettent d'accorder les remises et réductions de peine qui entretiennent un espoir de libération parmi les détenus et contribuent à maintenir l'ordre dans les prisons. Les grâces collectives ouvrent la voie au droit de l'exécution de la peine de détention moderne. Elles permettent de faire émerger les critères pertinents pour accorder une réduction de peine et une libération anticipée en minimisant les risques pour

²³⁹⁷ J. MONTEIL, *La grâce en droit français moderne*, Paris, Librairies techniques, 1959, p. 300.

²³⁹⁸ *Le Monde* du 15 janvier 1959.

²³⁹⁹ Note « Grâces – Statistiques » du 30 septembre 1960 et Note pour le secrétaire général de la présidence de la République du 28 janvier 1967, AN, 20030558/4.

²⁴⁰⁰ « On peut donc dire qu'en moyenne un détenu sur six est récompensé pour sa bonne conduite. » Note « Grâces – Statistiques » du 30 septembre 1960, AN, 20030558/4

²⁴⁰¹ « Un héritage de Louis XVIII », Philippe Boucher, *Le Monde* du 15 juillet 1972. L'article précise que les détenus ne sont pas tous graciés à la date du 14 juillet, mais par décrets successifs entre la mi-mars et la mi-juillet.

²⁴⁰² Loi n° 72-1226 du 29 décembre 1972 simplifiant et complétant certaines dispositions relatives à la procédure pénale, aux peines et à leur exécution.

²⁴⁰³ « On relève cette mesure en 1980, 1981, 1985. À partir de 1988, elle devient annuelle jusqu'à aujourd'hui – à l'exception de 1990, où il n'y en eut aucune et 1999, où il y en eut deux. », R. LEVY, « Une particularité française : les grâces et amnisties à répétition », *Questions pénales. Bulletin d'information du CESDIP*, vol. XIX, mars 2006.

la société. Elles ajoutent, à la bonne conduite en détention et à l'assiduité au travail citées par l'ordonnance du 6 février 1818, des considérations sur les relations entre le détenu et sa famille, sur ses ressources, et prévoient comme condition avant toute mesure de clémence l'accomplissement d'un temps d'épreuve égal à la moitié de la peine. Elles permettent aux pouvoirs publics de moduler leur politique pénale en augmentant ou diminuant les pourcentages de détenus proposés pour les grâces et le nombre de grâces accordées. Elles anticipent l'adoption de la libération conditionnelle en France d'une manière qui a largement échappé à l'historiographie jusqu'à ce jour. Elles résistent à l'adoption de la loi du 14 août 1885 car elles permettent de récompenser les détenus exclus de la libération conditionnelle et servent à accorder les réductions et commutations de peine qui n'entraînent pas la mise en liberté immédiate du condamné.

Au XIX^e siècle, la décision de grâce est souvent considérée comme une décision judiciaire : le chef de l'État et l'administration du ministère de la Justice qui le conseille apparaissent, aux yeux de nombreux observateurs, comme les représentants de l'autorité judiciaire. L'étendue du pouvoir qui, par l'intermédiaire du droit de grâce, est reconnu au chef de l'État et au ministère de la Justice est considérable : il s'étend à des domaines qui seront, au XX^e siècle, de la compétence du Parlement. De simples circulaires édifient un véritable régime des réductions et remises de peine. Il ne s'agit pas là de la bonne administration de la justice et du fonctionnement des tribunaux, domaine naturel du droit administratif, mais d'un régime qui concerne des normes pénales. Les débats autour de la grâce collective, en particulier au moment de l'adoption de la libération conditionnelle, posent la question de savoir qui, de l'autorité judiciaire incarnée par le ministère de la Justice ou de l'administration pénitentiaire, dirigée par le ministre de l'Intérieur, peut modifier l'exécution de la peine : ces controverses anticipent la question de la judiciarisation de l'exécution des peines.

Les grâces générales ne disparaissent qu'en 1972, lorsqu'elles sont remplacées par les réductions de peine qui ont, comme elles, pour effet de « tenir la détention »²⁴⁰⁴. Les réductions de peine et parfois même les mesures d'aménagement de peine sont, encore à l'heure actuelle, analysées comme des mesures nécessaires au maintien de l'ordre et de la discipline dans les prisons²⁴⁰⁵. Au-delà des débats qui semblent sans fin sur la possibilité, ou non, de l'amendement du détenu en prison, le rôle des réductions de peine accordées à partir de 1818 dans la discipline interne de la détention, souligné par certains préfets dès les années 1817 et 1818, ne saurait être sous-estimé. L'histoire de la grâce collective au XIX^e siècle montre également combien est fragile la notion d'amendement du condamné,

²⁴⁰⁴ « Comme les réductions de peine qui devaient les remplacer par la suite, [ces grâces] avaient pour effet de “tenir la détention”. » J. DANET, S. GRUNVALD, M. HERZOG-EVANS, Y. LE GALL, *Prescription, amnistie et grâce en France*, Paris, Dalloz, 2008, p. 294.

²⁴⁰⁵ « Les juges d'application des peines accordaient les anciennes réductions ordinaires de peine [...] dans 95% des cas parce qu'ils savaient – et, à défaut, on leur faisait savoir – que l'on ne pouvait tenir la détention qu'avec un contingent suffisant de ces mesures... Il en allait et en va de même encore, pour partie, des permissions de sortir. Le critère de “bonne conduite” qui devait en principe présider à l'octroi des réductions de peine était, en réalité, devenu un critère d'absence de mauvaise conduite. » J. DANET, S. GRUNVALD, M. HERZOG-EVANS, Y. LE GALL, *op.cit.*, p. 295.

et difficile l'appréciation qu'il est possible de porter sur la réalité d'un repentir. Tout au contraire, la soumission du détenu aux règlements de l'établissement pénitentiaire peut se mesurer de manière assez objective par le décompte des punitions et récompenses qu'il a obtenues au cours de sa détention. L'amendement apparaît comme un idéal impossible à définir, tandis que la soumission s'évalue plus facilement. Tant pour son intérêt en vue du maintien de l'ordre carcéral que parce que c'est ce qui est le plus facilement observable, la soumission du détenu est sans doute ce qui est d'abord récompensé par les réductions de peine accordées sous forme de grâces collectives au XIX^e siècle.

De ce bilan, plusieurs enseignements peuvent être tirés. Le premier concerne les fonctions de la grâce au XIX^e siècle. La grâce est indispensable au fonctionnement du système pénitentiaire, et elle l'est probablement aussi, au moins en partie, à celui du système judiciaire. Il reste cependant encore de nombreuses études à mener sur ce point, et de très nombreuses archives à exploiter, tant aux Archives nationales que dans les archives départementales, où sont conservés les documents émanant des bureaux des grâces des parquets généraux. Une thèse est actuellement en préparation sur les grâces des condamnés à mort²⁴⁰⁶, mais l'immense majorité des grâces, qui concernent les amendes ou les condamnés à la prison dont la peine n'a pas encore été mise à exécution, n'ont encore jamais été étudiées. L'analyse des différentes fonctions de la grâce au XIX^e siècle permettra sans doute de mieux comprendre dans quelles conditions ce droit d'origine monarchique s'est maintenu au moment de l'établissement des régimes républicains. Il serait aussi très intéressant de s'intéresser plus spécifiquement au deuxième bureau de la direction des affaires criminelles et des grâces, spécialisé dans les grâces. Outre la grâce collective, en effet, dont le rôle précurseur dans le droit de l'exécution de la peine de détention a été démontré lors de cette recherche, d'autres aspects de la grâce ont pu servir à anticiper le droit de l'application de la peine en France longtemps avant la création du juge de l'application des peines en 1958.

Une seconde leçon porte sur la grâce dans le droit positif. La fonction pénitentiaire et la fonction judiciaire de la grâce au XIX^e siècle et pendant une grande partie du XX^e siècle sont progressivement remplacées par des dispositifs judiciaires spécifiques. La multiplication des voies de droit et la juridictionnalisation rendent l'usage de la grâce beaucoup plus rare²⁴⁰⁷. Il serait donc facile de considérer le droit de grâce comme un vestige dépassé, qui a eu son utilité à un moment de l'histoire, mais qui est voué désormais à tomber en désuétude²⁴⁰⁸ : cependant, sans doute faut-il faire preuve de prudence à ce

²⁴⁰⁶ « Le droit de grâce des condamnés à mort dans le droit français (de la Révolution à la Troisième République) : débat politique, doctrine pénale, application pratique. », Thèse en préparation à l'université Côte d'Azur par Émilien Bayle sous la direction de Marc Ortolani, Thèses.fr [En ligne], <https://www.theses.fr/s343682> (consulté le 14 septembre 2023).

²⁴⁰⁷ « La diversification des modalités d'aménagement et d'individualisation des peines offre des alternatives au maintien en détention qui rendent, de plus en plus souvent, le recours en grâce inutile. » P. TÜRK, « Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet 2008 », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 79, n° 3, 2009, p. 513-542.

²⁴⁰⁸ C'est l'opinion exprimée par madame Laetitia Costantini, magistrate et alors chef du bureau de l'exécution des peines et des grâces, lors de l'entretien oral mené à la direction des affaires criminelles et des grâces le 27 juin 2017 : « Aujourd'hui, je pense qu'on va depuis de très nombreuses années vers quand même une politique extrêmement restrictive du droit de grâce. Les grâces

sujet. En effet, le droit de grâce n'a pas disparu de la Constitution, et nul ne songe à l'effacer : et si le droit de grâce n'est utilisé que de manière exceptionnelle à l'heure actuelle²⁴⁰⁹, rien n'empêche un futur président de faire le choix d'y recourir de manière plus fréquente. Un exemple permet d'illustrer cette possibilité : le président Sarkozy, sous la présidence duquel a eu lieu la révision constitutionnelle qui met un terme aux grâces collectives impersonnelles, a ressuscité l'esprit des grâces collectives du XIX^e siècle en accordant à des détenus qui se signalaient par leur bonne conduite en détention des grâces dites « au mérite »²⁴¹⁰. Cette pratique a certes été éphémère, puisqu'elle semble n'avoir concerné que l'année 2008²⁴¹¹ : il n'en reste pas moins qu'elle démontre que la volonté du chef de l'État peut ressusciter l'usage de la grâce à tout moment.

Le troisième enseignement tient aux discours qui accompagnent l'ordonnance du 6 février 1818 et la libération conditionnelle. L'enthousiasme de 1818 et 1819 pour la capacité de la peine de détention à régénérer le coupable laisse la place au doute, puis à nouveau à l'espoir de voir au moins certains détenus s'amender en prison au moment du vote de la loi sur la libération conditionnelle en 1885. Avec le recul, on ne peut qu'être frappé par la similitude des arguments de 1885 et de ceux déjà utilisés en 1818 et 1819, même s'ils sont exprimés dans un style moins empreint de religiosité et de lyrisme. Le discours récurrent sur les effets bénéfiques de la prison apparaît comme curieusement cyclique, alternant de brèves périodes d'espoir suivies de longs moments de pessimisme. Le débat semble repasser sempiternellement par les mêmes chemins et remettre en permanence en avant une réforme pénitentiaire inachevée, et peut-être, comme le suggère Michel Foucault, inachevable²⁴¹². Il semble que l'histoire de la grâce collective illustre parfaitement cette quête perpétuellement vaine du sens de la peine de détention.

générales ont disparu. Les grâces collectives ont disparu. Les grâces sont quand même particulièrement exceptionnelles et résiduelles. Je ne pense pas qu'on y revienne aujourd'hui. Cela avait sa raison d'être à l'époque. Aujourd'hui on n'est plus du tout dans la même situation et le droit de l'exécution des peines et de l'application des peines tel qu'il existe aujourd'hui ôte quand même une grande partie de leur intérêt à ce genre de pratique. » Entretien à la direction des affaires criminelles et des grâces du 27 juin 2017.

²⁴⁰⁹ Par exemple, en 2016, deux grâces seulement ont été accordées par le président Hollande à la même personne, Jacqueline Sauvage. Entretien à la direction des affaires criminelles et des grâces du 27 juin 2017. Quant au président Macron, la presse ne fait état que d'une seule grâce accordée lors de son premier quinquennat. « Emmanuel Macron accorde sa première grâce présidentielle à une détenue de 73 ans », *Le Monde*, 27 mai 2018.

²⁴¹⁰ « Le président de la République, qui avait pourtant demandé dans la réforme constitutionnelle qu'en soient expressément exclues les grâces présidentielles, s'apprête à gracier "de façon individualisée" une quarantaine de détenus. Le ministre de la Justice, Rachida Dati, a transmis jeudi à Nicolas Sarkozy une liste dont les noms sont gardés aussi secrets que le code nucléaire. Sont exclus de cette grâce au mérite les récidivistes, les délinquants sexuels, les condamnés n'ayant pas indemnisé leurs victimes et ceux ayant déjà entamé, sous l'autorité d'un juge d'application des peines (JAP), un aménagement de leur peine.

Pourquoi 40 ? Parce que le Président veut étudier lui-même chaque dossier. » *Le Figaro Magazine* [En ligne], 06/12/2008, <https://www.lefigaro.fr/lefigaromagazine/2008/12/06/01006-20081206ARTFIG00219-une-quarantaine-de-graces-au-merite-.php> (consulté le 14 septembre 2023).

²⁴¹¹ « Effectivement sous la présidence de monsieur Sarkozy il y a quelques décrets qui ont été pris pour des détenus dits méritants. [...] Et c'était vraiment en petit nombre. D'abord il y a eu une première vague de vingt-cinq à peu près, et ça s'est ensuite rétréci pour complètement disparaître. ». M. Moulard, rédacteur. Entretien à la direction des affaires criminelles et des grâces du 27 juin 2017.

²⁴¹² « La "réforme" de la prison est à peu près contemporaine de la prison elle-même. Elle en est comme le programme. La prison s'est trouvée dès le début engagée dans une série de mécanismes d'accompagnement, qui doivent en apparence la corriger mais qui semblent faire partie de son fonctionnement même, tant ils ont été liés à son existence tout au long de son histoire. » M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, 2^e éd., Gallimard, 1993, p. 271.

Table des annexes

1. Ordonnance du 6 février 1818	686
2. Ordonnance du 6 juillet 1834	687
3. Règlement du 21 novembre 1835	689
4. Répertoire du bureau des grâces (extraits)	692
5. Note manuscrite datée du 25 octobre 1811, AN, BB ²² 7	696
6. Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 3 juin 1890 et note attachée à cette lettre, AN, BB ¹⁸ 6440	697
7. Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 29 novembre 1890 (brouillon), AN, BB ¹⁸ 6440	698
8. État de proposition de grâce de la Guyane pour les grâces collectives de 1907 (Extraits)	700
9. Exemple d'une notice individuelle d'un détenu. AN BB ²⁴ 727	702

Annexe 1. Ordonnance du 6 février 1818

Bull. lois, 7^e série, t. VI, n° 198, p. 89

Ordonnance du Roi contenant des Dispositions d'indulgence et de clémence en faveur des Condamnés qui se seront fait remarquer par leur bonne conduite pendant l'expiation de leur peine.

Au château des Tuileries, le 6 Février 1818.

LOUIS, par la grâce de Dieu, ROI DE FRANCE ET DE NAVARRE, à tous présents et à venir, SALUT.

Si la punition des crimes et des délits est le premier besoin de la société, le repentir, quand il est sincère et bien constaté, a d'autant plus droit à notre clémence royale, que souvent il n'est pas moins utile pour l'exemple que la peine elle-même, et qu'il offre la meilleure garantie de la conduite future du coupable qui en donne des preuves. Déjà nous avons pourvu par diverses ordonnances au régime des maisons destinées à recevoir les condamnés. Nous avons voulu que ce régime, sans cesser d'être sévère dans l'intérêt de la sûreté publique, fût en tout conforme aux principes de l'humanité, aux règles des bonnes mœurs et aux distinctions établies par la loi entre ceux qu'elle condamne ; que les détenus fussent environnés de l'appui, des secours et des consolations de la religion; qu'on eût soin de leur fournir un travail qui, en même temps qu'il adoucit leur sort actuel, leur ménage des ressources pour l'avenir, et leur fait contracter des habitudes morales.

Après avoir, par ces mesures, rendu la résignation plus facile aux condamnés, nous voulons encore leur tenir compte de leur retour à des sentiments honnêtes, et exciter plus vivement leur émulation par une perspective encourageante, en faisant connaître la résolution où nous sommes d'user de notre prérogative royale en faveur de ceux qui, par une bonne conduite soutenue, se seront rendus dignes de la remise entière ou de la commutation de la peine qu'il leur resterait à subir.

A CES CAUSES, et sur le rapport de notre garde des sceaux, ministre secrétaire d'état de la Justice, et de notre ministre secrétaire d'état de l'Intérieur,

NOUS AVONS ORDONNÉ et ORDONNONS ce qui suit :

ART. 1^{er}. Nos procureurs généraux et ordinaires, ainsi que nos préfets, se feront rendre, tous les trois mois, des comptes détaillés de la conduite des détenus en vertu d'arrêts ou de jugements, par les directeurs, inspecteurs, aumôniers, conseils de surveillance et tous autres chargés de l'administration, inspection ou surveillance des maisons de force, de réclusion, détention, correction et prisons quelconques.

2. Tous les ans, avant le 1^{er} mai, les préfets adresseront au ministre de l'Intérieur la liste de ceux des condamnés qui se seront fait particulièrement remarquer par leur bonne conduite et leur assiduité au travail, et qui seront jugés susceptibles de participer aux effets de notre clémence.
3. Notre ministre de l'Intérieur transmettra ces listes à notre garde des Sceaux, avec les observations et propositions qu'il aura jugé convenable d'y joindre.
4. Notre garde des sceaux, après avoir recueilli des renseignements auprès de nos procureurs généraux et ordinaires dans le ressort desquels auront été condamnés et se trouveront détenus les individus portés sur les listes, prendra nos ordres à leur égard, de manière à ce que notre décision puisse être rendue le 25 du mois d'août de chaque année, époque que nous fixons en mémoire de celle du saint Roi notre aïeul, dont son amour pour la justice a plus particulièrement rendu le nom à jamais vénérable.
5. Notre garde des Sceaux, ministre secrétaire d'état de la justice, et notre ministre secrétaire d'état de l'Intérieur, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de la présente ordonnance.

Donné au château des Tuileries, le 6 Février, l'an de grâce 1818, et de notre règne le vingt-troisième.

Signé LOUIS.

Par le Roi :

Le Garde des sceaux, Ministre de la justice,

Signé PASQUIER.

Annexe 2. Ordonnance du 6 juillet 1834

Bull. lois, 9^e série, t. IX, n° 315, p. 29.

Ordonnance du Roi du 6 juillet 1834 qui étend aux colonies le bienfait des dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818, relative aux condamnés qui se sont fait remarquer par leur bonne conduite

A Paris, le 6 juillet 1834.

Louis-Philippe, Roi des Français,

Vu l'ordonnance royale du 6 février 1818 contenant des dispositions d'indulgence et de clémence en faveur des condamnés qui se font remarquer par leur bonne conduite pendant l'expiation de leur peine ;

Voulant étendre aux colonies le bienfait de ces dispositions, en les mettant en harmonie avec le régime constitutif et avec les éléments judiciaires et administratifs de ces établissements ;

Sur le rapport de notre ministre de la Marine et des Colonies ;

Nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

Art 1^{er}. Dans chacune des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guiane [Sic] française et de Bourbon, et dans les établissements français de l'Inde, le chef de l'administration intérieure, ainsi que le procureur général et le procureur du Roi, se feront remettre, tous les trois mois, par les directeurs, concierges et surveillants des bagnes, des maisons de réclusion, détention et prisons quelconques, des comptes détaillés de la conduite des individus libres et esclaves tenus en vertu d'arrêts et jugements en matières criminelle et correctionnelle.

2. Dans la première quinzaine du mois de novembre de chaque année, le chef de l'administration intérieure enverra à notre procureur général la liste de ceux des condamnés libres et esclaves qui se seront particulièrement fait remarquer par leur bonne conduite et leur assiduité au travail, et qui seront jugés susceptibles de participer aux effets de notre clémence. Cette liste sera ensuite transmise au gouverneur de la colonie par notre procureur général, avec ses observations et propositions.

3. Après avoir été examinées en conseil privé, les listes seront adressées, par les gouverneurs, à notre ministre secrétaire d'état de la Marine et des Colonies, qui prendra nos ordres sur les propositions qui y sont contenues.

4. Les condamnés continueront à subir leur peine jusqu'à ce que les lettres de grâce ou de commutation qui les concernent aient été notifiées dans les colonies et aient pu avoir leur effet.

5. Il n'est pas dérogé, par la présente ordonnance, au mode que les ordonnances royales sur le gouvernement des colonies ont déterminé pour le sursis, afin de recours à notre clémence, en matière criminelle.

6. Notre ministre secrétaire d'État de la Marine et des Colonies est chargé de l'exécution de la présente ordonnance.

Signé : Louis-Philippe

Par le Roi : le Pair de France, ministre de la Marine et des Colonies,

Signé : C^{te} Jacob.

Annexe 3. Règlement du 21 novembre 1835

AN, 20030558/17 (G18).

Règlement du 21 novembre 1835 sur la marche à suivre pour les propositions de grâce en faveur des condamnés aux travaux forcés

Article 1^{er}

La liste des forçats à proposer en grâce sera dressée, dans chaque port, au mois de janvier, par une commission qui se réunira sous la présidence du commissaire général de la Marine. Cette commission sera composée : Du chef du service du chiourme ; Du commissaire chargé du détail des approvisionnements et des hôpitaux ; D'un officier de chacune des directions du port ; Du directeur des subsistances de la Marine ; De l'aumônier du Bagne et Du commissaire chargé du contrôle des chiourmes.

Les propositions de cette commission seront soumises à l'examen du Conseil d'administration de la Marine ; elles devront parvenir au Ministre dans les dix premiers jours du mois de février au plus tard.

Il sera rendu au Ministre un compte immédiat du changement qui pourrait intervenir dans la position des condamnés portés sur les listes.

Article 2

Aucun condamné ne pourra être proposé comme devant être recommandé à la clémence royale si, préalablement, il n'a donné sur ses nom et prénom, son origine, sa famille, les relations qu'il a avec elle et ses moyens d'existence des renseignements assez positifs et circonstanciés pour que l'administration du chiourme en ait pu faire constater l'exactitude.

Article 3

Tout condamné de la salle d'épreuve qui sera reconnu avoir fait de fausses déclarations sera renvoyé de cette salle ; il perdra, conséquemment, tous les avantages attachés à cette position, et il ne pourra en jouir de nouveau que lorsque, par des aveux sincères, il aura réparé sa faute.

Article 4

S'il n'existe pas de salle d'épreuve, les condamnés qui se trouveraient dans le cas prévu par l'article précédent ne pourront être proposés en grâce que plusieurs années après qu'ils auront fait connaître leur véritable position. Il ne sera de même à l'égard des forçats qui, ayant déclaré n'avoir subi aucune peine antérieure, soit sous leur nom d'immatriculation au bagne, soit sous tout autre nom, seront reconnus avoir été condamnés à des peines quelconques.

Article 5

Ne pourront être portés sur les listes de proposition en grâces les renseignements qui ne seraient constatés que par les certificats signés par les maires lorsqu'il aura été reconnu que ces certificats auront été libellés dans le bagne, soit par les intéressés, soit par d'autres condamnés.

Article 6

Pourront être compris dans les listes de propositions en grâce ; savoir ;

1. Les forçats à terme, lorsqu'ils auront subi la moitié au moins de leur peine ; cependant, si cette peine excédait vingt ans, les condamnés pourront être proposés lorsqu'ils l'auront subi pendant dix ans au moins ;
2. Les forçats à perpétuité, lorsqu'ils auront subi dix ans, au moins, de cette peine ; cependant, s'il s'en trouvait parmi eux qui fussent sous le coup d'une condamnation à la double chaîne, prononcée par un tribunal maritime, ils ne pourraient être proposés une première fois que pour la remise du reste de cette première peine ;
3. Les forçats à perpétuité dont la peine aura été commuée, ainsi que les condamnés à temps dont la peine aurait été réduite après qu'ils auront subi la moitié au moins de la peine ainsi réduite.

L'époque prochaine de la libération ne sera point un motif d'exclusion à l'égard de ceux des forçats qui auront été reconnus susceptibles d'être recommandés à la clémence royale.

Article 7

Les propositions non conformes aux dispositions qui précèdent seront considérées comme non avenues.

Article 8

Les condamnés devront être inscrits sur les listes dans l'ordre des titres que la commission composée comme il est dit à l'article 1^{er} leur aura reconnu à la clémence royale, quelle que soit, d'ailleurs, la durée de la peine qu'ils subissent.

Article 9

Le nombre des condamnés à comprendre sur les listes de proposition de grâce ne pourra, dans aucun cas, excéder un trentième du nombre total de forçats détenus dans chaque bagne, au moment où la liste sera dressée.

Article 10

Les dispositions de l'article 6 ne seront pas applicables aux condamnés qui se seront faits remarquer par des traits de courage ou par des actes de dévouement dans lesquels leur vie

aura été compromise ; ceux-ci seront l'objet de propositions spéciales que les Préfets maritimes transmettront au ministre de la Marine, avec leur rapports et pièces constatant les faits de manière positive.

Paris, le 21 novembre 1835

L'Amiral, Pair de France, ministre secrétaire d'État de la Marine et des Colonies.

Signé : Duperré

Annexe 4. Répertoire du bureau des grâces (extraits)

Les extraits du Répertoire du bureau des grâces se trouvent recopiés sur des feuilles volantes insérées dans les dossiers correspondants. La cote entre parenthèse renvoie au dossier des Archives nationales dans lequel a été conservé l'extrait publié. Les références sont celles du dossier de grâce qui a donné lieu à la formulation de la règle. Malgré toutes les recherches, il n'a pas été possible de retrouver le document complet que ce soit sur le site des Archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine ou à la direction des affaires criminelles et des grâces. Tous les extraits découverts dans les archives sont reproduits ici, même ceux qui ne concernent pas directement la grâce collective (voir par exemple le n°117 sur la réhabilitation).

Répertoire du Bureau des grâces, n° 9. [AN, BB²⁴ 1128]

Les Directeurs de maison centrale ne peuvent, en dehors des présentations annuelles autorisées par l'ordonnance du 6 février 1818, faire de propositions de grâce pour les condamnés soumis à leur surveillance que dans les cas extraordinaires d'actes de courage et de dévouement de la part d'un condamné ou de maladie menaçant leur existence.

Ils ne doivent pareillement délivrer aux détenus ou à leur famille aucun certificat de bonne conduite destiné à appuyer le recours en grâce.

Répertoire du Bureau des grâces, n° 33 [AN, 20030558/13]

Il n'est point de la dignité du gouvernement de prendre des engagements à l'égard de condamnés qui seraient en mesure de faire des révélations.

Répertoire du Bureau des grâces, n° 55. [AN, BB²⁴ 1126]

Pour être comprise dans la présentation pour la grâce collective annuelle, les condamnés doivent avoir subi la moitié de leur peine si elle est temporaire, et dix ans au moins si elle est perpétuelle. (Décision royale du 5 novembre 1828). Moyen de constater le repentir, l'assiduité et la bonne conduite du détenu.

Répertoire du Bureau des grâces, n° 117. [AN, BB²⁴ 1127]

À Paris, l'attestation exigée par l'article 620 du Code d'Instruction Criminelle pour parvenir à la réhabilitation doivent être délivrées par le Préfet de la Seine.

L'état de récidive d'un condamné qui se pourvoie en réhabilitation ne fait point obstacle à ce que l'autorité municipale délivre à ce condamné si, par ailleurs, elle l'en juge digne, les attestations prescrites par le Code d'Instruction Criminelle.

Répertoire du bureau des grâces, n° 155. [AN, BB²⁴ 1138]

Registre S52, n° 2374, n° 4277, n° 1776

Les ministres de la Guerre et de la Marine doivent se concerter directement avec l'autorité administrative pour assurer l'exécution des décisions gracieuses rendues, sur leur rapport, en vertu du décret du 10 juillet 1852.

L'administration des prisons n'étant point dans les attributions du garde des Sceaux, celui-ci n'a pas à intervenir.

Répertoire du Bureau des grâces, n° 196. [AN, BB²⁴ 1126]

Registre : S n° 88 36

Les Directeurs des maisons centrales ne peuvent refuser aux Procureurs Généraux la communication directe des renseignements que ces magistrats leur demandent, en vertu de l'ordonnance du 6 février 1818, sur les détenus confiés à leur surveillance.

Répertoire du Bureau des grâces, n° 197. [AN, 20030558/17]

n° 28 G

Les préfets ne peuvent, sous aucun prétexte, se dispenser de dresser chaque année, la liste des condamnés jugés dignes d'être signalés à la clémence du souverain conformément à l'ordonnance du 6 février 1818.

Répertoire du Bureau des grâces, n° 198. [AN, BB²⁴ 1126]

Registre : S n° 88 37

Il n'est point indispensable que l'avis des aumôniers et des inspecteurs de maison centrale soit consigné sur les listes de présentations qui sont l'œuvre propre des Préfets et dont ils sont les seuls responsables.

Répertoire du Bureau des grâces, n° 199. [AN, BB²⁴ 1126]

Registre : S n° 87 66 et S2 n° 10 45

Les forçats dont la présentation par l'Administration n'a pas été accueillie ne peuvent, à moins de circonstances tout exceptionnelles, être de nouveau proposés pour les grâces collectives qu'après un intervalle de trois ans.

Répertoire du Bureau des grâces, n° illisible (papier déchiré). [AN, BB²⁴ 1126]

Instruction et circulaire relative au placement en apprentissage, à l'enrôlement et à la mise en liberté provisoire des enfants détenus en vertu des articles 66 et 67 du Code pénal.

Un mineur de 16 ans détenu par application de l'article 66 du Code pénal peut dans certains cas exceptionnels être mis définitivement en liberté par ordre du garde des Sceaux.

Répertoire du Bureau des grâces, n° 200. [AN, 20030558/17]

G 29

Les Procureurs Généraux ont le droit de notifier eux-mêmes aux condamnés dans leur prison les grâces qui leur sont accordées mais, pour ne point retarder l'élargissement des impétrants, il convient que ces magistrats fassent connaître confidentiellement d'avance aux Directeurs des lieux de détention les mesures gracieuses qu'ils se réservent de publier personnellement.

Répertoire du Bureau des grâces, n° 201. [AN, 20030558/17]

Les forçats condamnés à plus de 20 ans peuvent être présentés pour les grâces collectives lorsqu'ils ont subi plus de dix ans de leur peine. Les forçats à perpétuité, condamnés à la double chaîne, ne peuvent être proposés en premier lieu que pour la remise du reste de cette dernière peine.

Les condamnés doivent être inscrits sur les listes de présentations par ordre de mérite.

Le nombre des condamnés présentés ne peut excéder le trentième de la population du bagne.

Les forçats à perpétuité dont la peine a été commuée et ceux à temps dont la peine a été réduite ne peuvent être présentés de nouveau lorsqu'ils ont subi la moitié au moins de la peine substituée ou réduite.

(Règlement ministériel du 21 novembre 1835)

Cette dernière restriction a été abrogée à l'égard des forçats à temps dont la peine n'a pas été réduite par décision du 17 mars 1841 (8766 S1)

Répertoire du Bureau des grâces, n° 202. [AN, 20030558/17]

Registre S6 n° 505. G 53.

Les commissions de surveillance des prisons départementales doivent aux termes de l'ordonnance du 9 avril 1819 être consultées sur les titres à l'indulgence des détenus des dites prisons ; mais elles n'ont point d'avis à émettre à l'égard des détenus des maisons centrales, attribution qui n'appartient même pas aux commissions instituées auprès de ces derniers établissements par l'ordonnance du 5 septembre 1847.

Répertoire du Bureau des grâces, n° 204. [AN, 20030558/17]

24 G

Les relations que les condamnés ont conservées avec leur famille ou qui sont de nature à leur assurer des ressources lors de leur libération, doivent influencer sur la mesure d'indulgence à provoquer en leur faveur, mais il serait contraire à l'esprit de l'ordonnance du 6 février 1818 d'en faire une condition indispensable de présentation.

Répertoire du Bureau des grâces, n° 207 bis. [AN, 20030558/17]

Registre S4 (ancienne série) n° 423 G16 / 21

Indépendamment des renseignements et de l'avis qu'ils ont à fournir sur les présentations des Préfets et de l'Administration, les Procureurs Généraux ont le droit de formuler personnellement des propositions pour les grâces collectives annuelles ».

Répertoire du Bureau des grâces, n° 209 [AN, 20030558/17]

Registre S9 n° 65 00

Les condamnés aux travaux forcés à perpétuité qui avant d'avoir subi dix ans de leur peine en obtiennent la commutation à titre de récompense exceptionnelle pour des actes de courage ou de dévouement restent soumis à la règle commune lorsqu'il s'agit de les recommander ultérieurement à la clémence du souverain.

Répertoire du Bureau des grâces, n° 210. [AN, 20030558/17]

G54

Les tableaux de présentation ne doivent comprendre aucun condamné dont la peine expirerait naturellement avant l'époque fixée pour la grâce collective.

Répertoire du Bureau des grâces, n° 248. [AN, 20030558/24]

Registre S62 n° 35 17

Au ministère public chargé d'assurer l'exécution des condamnations appartient exclusivement le droit d'ordonner la mise en liberté des détenus graciés. L'intervention de l'autorité administrative n'est point nécessaire en pareil cas ; il n'y a donc point lieu de notifier aux préfets les décisions gracieuses.

Toutefois, en Algérie, le Procureur Général est tenu de faire part au Gouverneur Général des décisions gracieuses dont le ministère public est seul chargé d'assurer l'exécution.

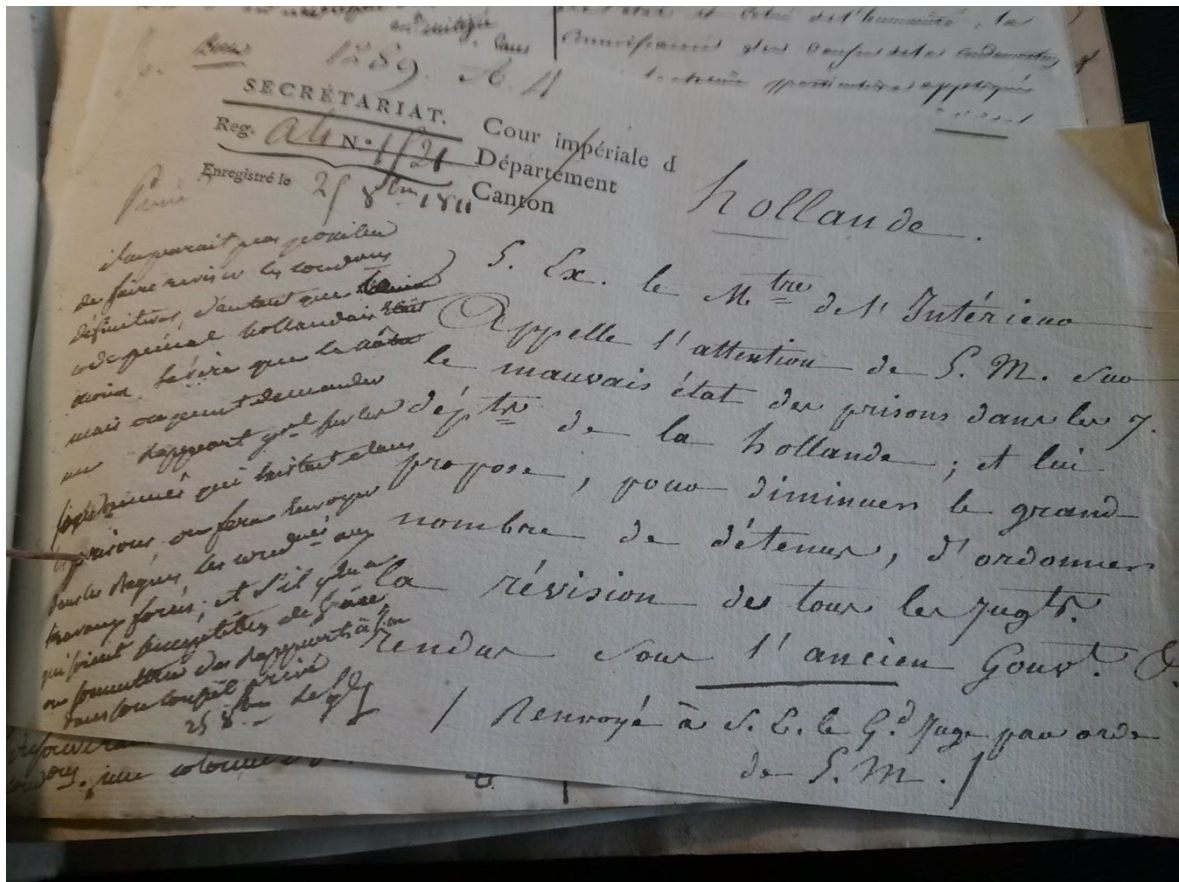
Répertoire du Bureau des grâces, n° 249. [AN, 20030558/17]

Registre S3 n° 9385 n° 59 G

C'est le ministre de l'Intérieur à l'exclusion des Préfets, qui doit transmettre directement au Garde des Sceaux les présentations de l'Administration en faveur des détenus des maisons centrales et autres prisons, jugés dignes de participer aux grâces collectives annuelles.

Ces présentations sont communiquées par la Chancellerie aux magistrats chargés de les compléter en ce qui touche aux renseignements judiciaires.

Annexe 5. Note manuscrite datée du 25 octobre 1811, AN, BB²² 7.



La note est destinée à donner quelques informations sur le contenu d'un courrier adressé par le ministre de l'Intérieur à Napoléon en renvoyé par celui-ci au ministre de la Justice. Le contenu principal du texte de la note est rédigé ainsi :

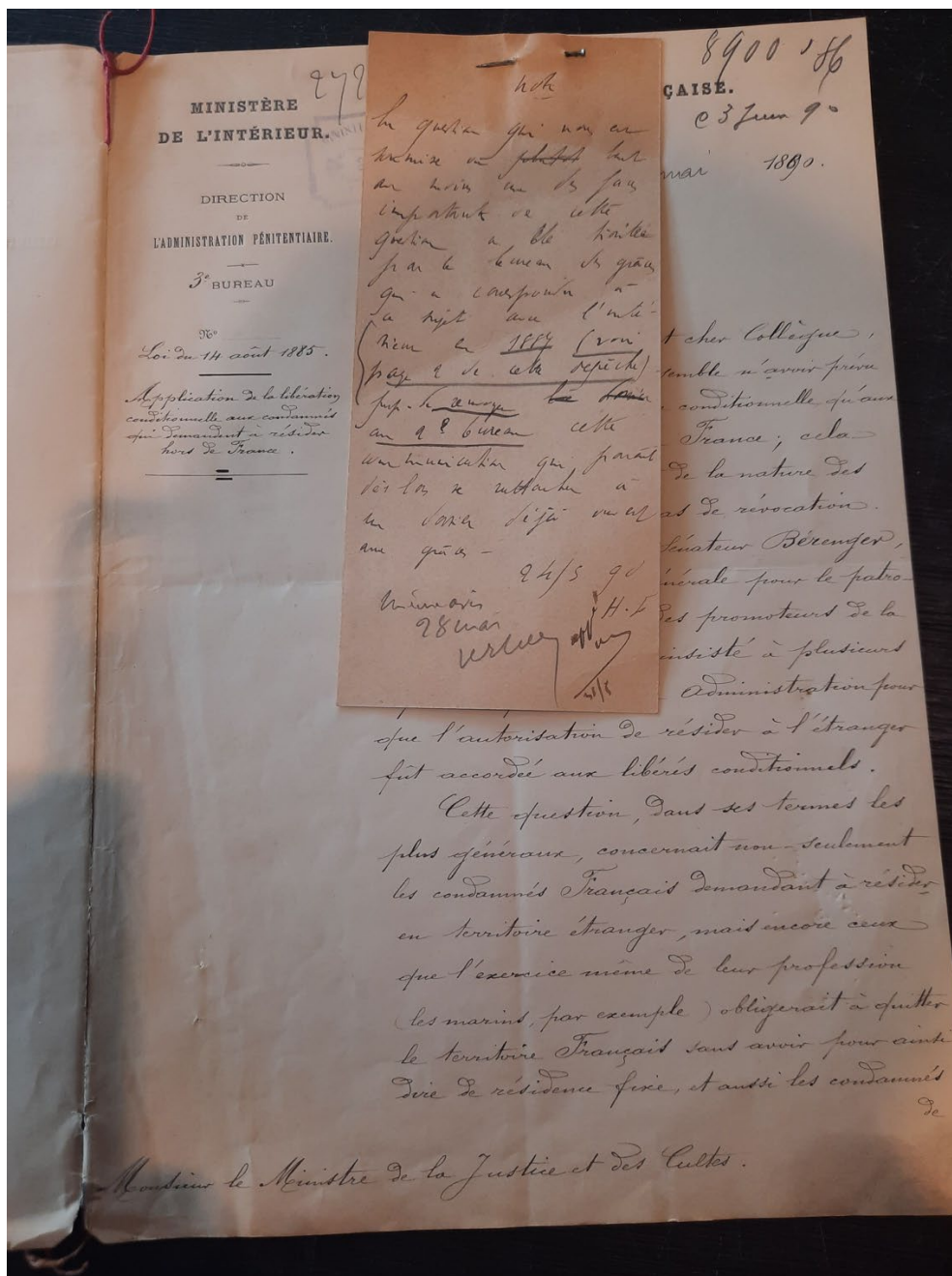
« Hollande. Son Excellence le ministre de l'Intérieur appelle l'attention de Sa Majesté sur le mauvais état des prisons dans les 7 départements de la Hollande ; et lui propose, pour diminuer le grand nombre de détenus, d'ordonner la révision de tous les jugements rendus sous l'ancien gouvernement.

Renvoyé à Son Excellence le Grand Juge par ordre de Sa Majesté »

Dans la marge, Legraverend a porté l'appréciation suivante :

« Il n'apparaît pas possible de faire réviser les condamnations définitives, d'autant que le Code pénal hollandais était moins sévère que le nôtre, mais on peut demander un rapport général sur les condamnés qui résident dans les prisons ou [Illisible] les condamnés aux travaux forcés ; et s'il y en a qui seraient susceptibles de grâces, on soumettra les rapports à S.M. dans son conseil privé. 25 octobre. LG »

Annexe 6. Lettre du ministre de l'Intérieur au ministre de la Justice du 3 juin 1890 et note attachée à cette lettre, AN, BB¹⁸ 6440



La lettre reçue par la direction des affaires criminelles et des grâces est bien calligraphiée et porte l'en-tête de la direction de l'administration pénitentiaire. Sur la lettre est agrafée une note de la direction des affaires criminelles et des grâces sur laquelle on peut lire : « La question qui nous est transmise ou tout du moins une des faces importantes de cette question a été traitée par le bureau des grâces qui a correspondu à ce sujet avec l'Intérieur en 1889 (voir page 2 de cette dépêche). Prière de renvoyer au 2^e bureau cette communication qui paraît dès lors se rattacher à un dossier déjà ouvert aux grâces. »

Annexe 7. Lettre du ministre de la Justice au ministre de l'Intérieur du 29 novembre 1890 (brouillon), AN, BB¹⁸ 6440 (Première page)

MINISTÈRE
DE LA JUSTICE.

DIRECTION
DES AFFAIRES CRIMINELLES
ET DES GRÂCES.

1^{er} BUREAU.

2723485

Rapporté le 29 novembre 1890.

1/

Intérieur
au point de vue
3^e Bureau

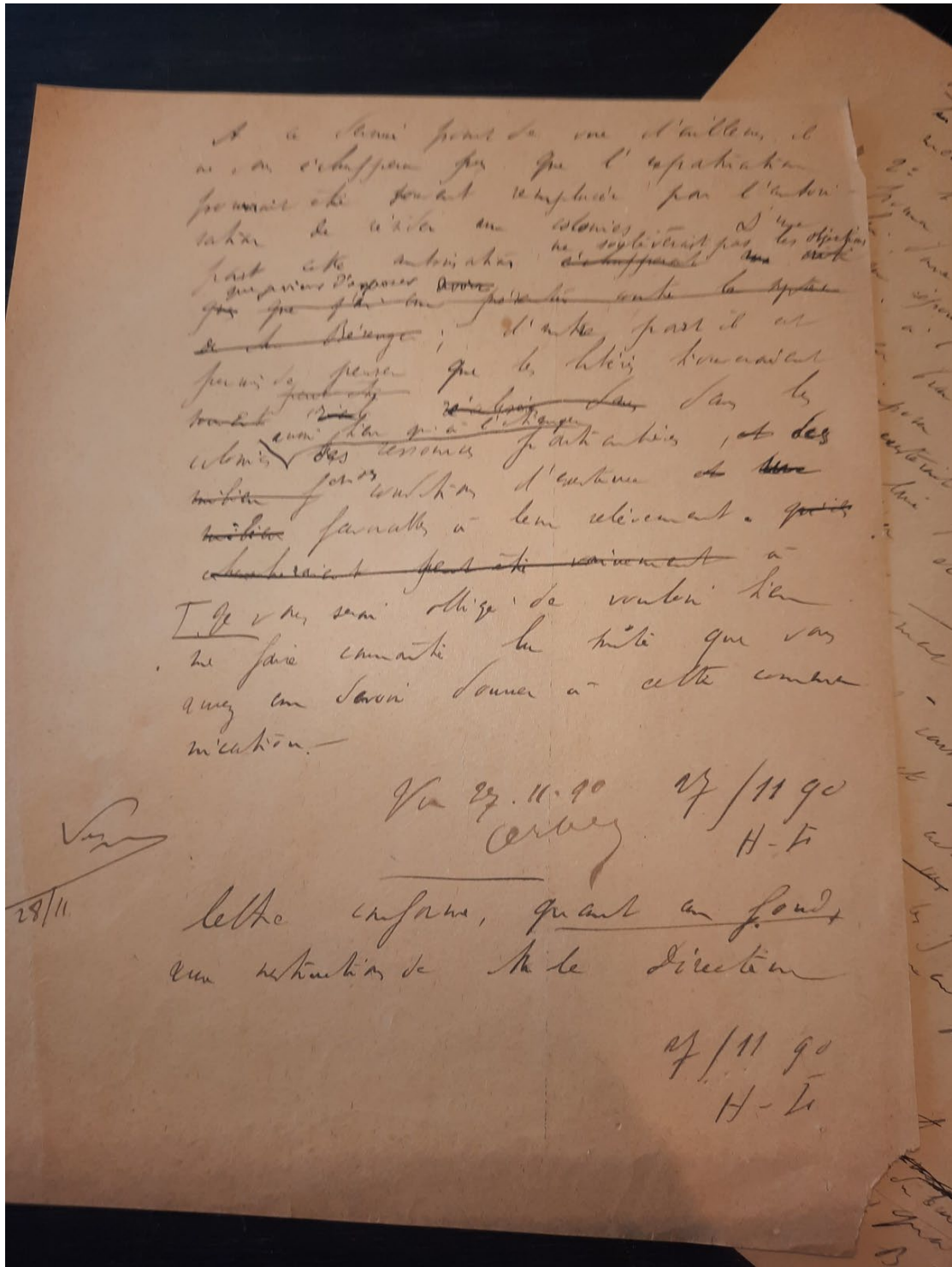
M. le Ministre de la Justice

Vous avez bien voulu me faire
connaître que M. le Ministre de
l'Intérieur, Président de la Société gé-
nérale pour la patronage des libérés,
avait insisté à divers reprises ^{après} pour
cette département pour que l'admini-
stration de celle-ci à l'échange fût
acceptée à des conditions libérées contre
nouvelle mat.

M. le Ministre de l'Intérieur ~~qui me paraît~~
~~ambassadeur~~ ~~n'aurait~~ ~~à la~~ ~~le~~ ~~comité~~
~~me~~ ~~principes~~ ~~et~~ ~~fait~~ ~~vain~~ ~~les~~ ~~un~~
bâges juridiques qui présenterait une
privée ambassadeur ~~est~~ ~~un~~ ~~pour~~
le voir ~~les~~ ~~approuvés~~ ~~patronage~~ ~~libérés~~
promettant ~~bon~~ ~~à~~ ~~l'échange~~
et qui ~~présenterait~~ ~~la~~ ~~un~~ ~~amb~~
~~est~~ ~~contribuant~~ ~~à~~ ~~faciliter~~ ~~leur~~

Seul le brouillon est conservé et sa graphie est beaucoup plus difficile à lire que la lettre recopiée au propre qui a été envoyée au ministère de l'Intérieur. On peut également lire les corrections et ratures apportées au manuscrit.

(Dernière page)



Sur cette dernière page, on peut lire la phrase : « Lettre conforme, quant au fond, aux intentions de Mr le Directeur », qui permet de comprendre que le directeur a tranché dans le sens voulu par le premier bureau.

Annexe 8 : État de proposition de grâce de la Guyane pour les grâces collectives de 1907 (Extraits)

Numéros d'ordre	Date	Noms et Prénoms	Classes ou Employés	Crime ou délit qui a motivé la condamnation	Date de la condamnation	Cour ou Trib ^l qui l'a prononcée	Nature et durée de la peine	Restant de la peine à subir au 1 ^{er} juillet 1907
1	16856	Fougeroux Léopold, Jacques	1 ^{re} classe	Nol qualifiés	11 novembre 1873	Cassation de la Chambre	20 ans de travaux forcés	189 ans 8 mois 25 jours
				Evocation et vol qualifiés	28 mars 1873	1 ^{er} Conseil de Guyane	30 ans de travaux forcés	
				Nol simple	11 août 1873	2 ^e d.	10 ans de prison	
				Evocation, vol simple et vol qualifiés	26 février 1884	1 ^{er} Conseil de Guyane	10 ans de travaux forcés	
				Evocation et vol qualifiés	20 octobre 1887	d.	10 ans de travaux forcés	
				Evocation, vol simple et vol qualifiés	21 juillet 1888	d.	10 ans de travaux forcés	
				Evocation et vol simple	13 avril 1892	Tribunal 1 ^{er} d. Guyane	5 ans de travaux forcés	
				Evocation	6 septembre 1892	d.	5 ans de travaux forcés	
				Nol qualifiés	10 août 1897	d.	5 ans de travaux forcés	
							Sous interdiction de séjour	
2	21152	Cadary Charles	1 ^{re} classe - désigné	Contrefaçon de monnaie et contrefaçon d'emission de fausse monnaie	6 juillet 1886	Cassation de la Cour	Travaux forcés à perpétuité	15 ans
				Evocation	22 septembre 1888	Cassation de Guyane	5 ans de double chaîne	
				Evocation	27 juillet 1893	Tribunal 1 ^{er} d. Guyane	5 ans de double chaîne	
3	21153	Bertout Bertout Philogème	1 ^{re} classe - désigné	Assassinat	13 juillet 1886	Cassation de la Cour	Travaux forcés à perpétuité	3 ans
							Communié en 20 ans de travaux forcés le 16 juillet 1886	
							Peuise de 3 ans le 14 juillet 1901	
							Peuise de 2 ans le 14 juillet 1902	
							Peuise de 3 ans le 14 juillet 1903	
4	21521	Marchal Celestin	1 ^{re} classe	Mercenaires et bandes d'incendies	21 novembre 1886	Cassation des Peines	Mort. Communié en travaux forcés à perpétuité le 17 janvier 1887	15 ans
							Communié en 20 ans le 9 juillet 1902	

Age du condamné à l'époque de sa condamnation	Date de l'arrêté de la Cour de Cassation	Renseignements de l'Administration sur la conduite des transportés et avis du Directeur	Représentation du Gouvernement	Résultat de la demande	Observations
21 ans	10 mai 1871	Quatre condamnations antérieures. Huit condamnations dans la Colonie. Avec avoir encouru de nombreuses condamnations de prison de plusieurs mois depuis son arrivée dans la Colonie. Surtout s'est notablement amélioré à partir de sa condamnation à la réclusion cellulaire, en 1867. Il ne compte plus aucune sanction pénale, et depuis 1895, il est sans punition. Il est âgé et compte bientôt deux ans de captivité en Guyane. En conséquence, j'ai le plaisir d'avis qu'il lui ait été remis de Cent quarante-cinq ans de travaux forcés.	Remise de la totalité de la peine.		4 mai 1897 Remise de la totalité de la peine à l'expiration de la peine de 25 ans.
26 ans	23 août 1867	Sans condamnation antérieure. Deux condamnations dans la Colonie. De bonne conduite. Et à l'encouragement, depuis 1864, qu'une punition de prison de nuit. Avec en assignation chez l'habitant. Avec d'une remise de peine de cinq ans.	Remise de cinq ans		Remise de 5 ans
16 ans	23 août 1867	Sans condamnation antérieure. De bonne conduite. Sans condamnation dans la Colonie. Sans punition depuis 1862. Avec en assignation chez l'habitant. Avec d'une remise du Reste de la peine des travaux forcés.	Remise du reste de la peine		reçut
28 ans	23 août 1867	Sans condamnation antérieure ni dans la Colonie. Bonne conduite. Avec d'une remise de peine de cinq ans	Remise de cinq ans		reçut

Annexe 9. Exemple d'une notice individuelle d'un détenu. A.N. BB²⁴ 727

Cette notice individuelle est une des rares documents de ce type encore présent dans les archives. Elle est conservée avec les « Propositions spéciales de grâces en exécution de l'ordonnance du 6 février 1818 en faveur de ceux des détenus qui, appelés à prendre les armes pendant l'insurrection de 1871 pour concourir au service de la défense du pénitencier se sont le plus distingués par leur zèle, leur dévouement et leur discipline ». Elle est revêtue de l'avis et de la signature des différentes autorités qui doivent intervenir dans la procédure : directeur de la maison centrale, préfet et procureur général.

MAISON CENTRALE de LAMBESE									
NUMERO d'ordre du condamné sur la liste de présentation	NOMS et PRENOMS du condamné	SON AGE à l'époque de son arrêt	SITUATION et Moyens de SISTENCE de sa famille	CRIME ou DÉLIT qui a motivé la condamnation	DATE de l'Arrêt ou de l'arrêt en de jugement	COOR ou Tribunal qui l'a prononcé	NATURE et durée de la peine	RESTANT à subir au 1 ^{er} jour 1871	RÉSUMÉ des Renseignements fournis par la présente ADMINISTRATION ET PROPOSITION DE GRÂCE du Récusé ou du condamné à la prison de
1659	Soutadi, (Jean Pierre)	35	Apprenti tailleur à son état à son état à son état	Vol de nuit	15 Mai 1863	Cour d'Assises de l'Alger Alger	10 ans de prison	18 mois	Observation importante Dans la note ci-dessus parue au 1^{er} août 1870, il est mentionné que le condamné Soutadi, a été libéré le 10 août 1870, et qu'il a été réincarcéré le 15 août 1870, par suite d'une erreur de la part de l'administration. Le nommé Soutadi, avait déjà été condamné à la prison de Lambese, pour vol de nuit, le 10 août 1863, et avait été libéré le 10 août 1870, par suite d'une erreur de la part de l'administration. Il est donc proposé de lui faire remise de sa peine, et de le libérer.

RENSEIGNEMENTS de l'ADMINISTRATION sur la CONDUITE du CONDAMNÉ

NOTA. Les renseignements propres à faire apprécier la conduite du condamné en prison doivent être reproduits ci-dessous tels qu'ils sont consignés sur le tableau de présentation (LA PROPOSITION DE L'ADMINISTRATION et L'AVIS DU PRÉFET doivent pareillement y être mentionnés avec soin).

Célibataire appartenant à une honnête famille d'artisans avec laquelle il est demeuré toujours en relation, aura quelques ressources à sa sortie et sera à même de travailler de son état. Deux punitions seulement depuis son entrée au pénitencier dont deux mois de cachot en 1864 pour tentative d'évasion. Depuis sa conduite a toujours été exempte de reproches, l'âge et le malheur l'ont mûri. S'est très bien montré pendant l'insurrection. Remise du reste de sa peine.

15 Juin 1871

Directeur

Préfet

Procureur général

Le détenu, condamné à 10 ans de réclusion criminelle pour « vol de nuit », a déjà vu sa peine réduite de 18 mois par décision impériale du 10 août 1870. Il lui reste 6 mois et 10 jours à effectuer.

Le directeur de la maison centrale note :

« Célibataire appartenant à une honnête famille d'artisans avec laquelle il est demeuré toujours en relation, aura quelques ressources à sa sortie et sera à même de travailler de son état. Deux punitions seulement depuis son entrée au pénitencier dont deux mois de cachot en 1864 pour tentative d'évasion. Depuis sa conduite a toujours été exempte de reproches, l'âge et le malheur l'ont mûri. S'est très bien montré pendant l'insurrection. Remise du reste de sa peine. »

Dans son avis, le procureur général rappelle longuement les faits et note que le condamné est récidiviste. Toutefois, il conclut, malgré ses antécédents, qu'il ne s'oppose pas à la proposition de l'administration (la fin de cet avis se trouve au dos du document dont une seule face est reproduite ici)

Bibliographie

1. Instruments de recherche. Inventaires et répertoire d'archives, guides d'archives, base de données et ressources en ligne

Assemblée nationale [En ligne]. Histoire. Débat sur l'abolition de la peine de mort.

AUBUSSON DE CAVARLAY (Bruno), HURE (Marie-Sylvie), POTTIER (Marie-Lys), *Les statistiques criminelles de 1831 à 1981*, Paris, CESDIP, 1989 (*Déviance et contrôle social*, 51), 270 p.

BNF [En ligne]. Notices biographiques

BNF [En ligne]. L'histoire à la BNF

Criminocorpus [En ligne]. Revue d'histoire de la justice, des crimes et des peines

DUCRET (Anne), PERRIER (Élisabeth), BANAT-BERGER (de) (Françoise) (dir), *Guide de recherches sur les archives contemporaines de l'administration centrale*, Paris, ministère de la Justice, 1997, 312 p.

DAINVILLE-BARBICHE (de) (Ségolène), *De la justice de la Nation à la justice de la République. 1789-1940*, Paris, Archives nationales, 2004.

DAINVILLE-BARBICHE (de) (Ségolène), *Répertoire numérique détaillé. Grâces collectives, amnisties. 1865, 1868-1928. BB²² 191 à 222*, Archives nationales, 2002, 37 p.

DAINVILLE-BARBICHE (de) (S), DESHAYES (M), MAYEUR (M), *Dossiers de carrière des magistrats (1848 env-1883 env.)*, Inv. somm. dactyl., Paris, Archives nationales, 1979, 402 p.

FARCY (Jean-Claude), *Guide des archives judiciaires et pénitentiaires. 1800-1958*, Paris, CNRS Éditions, 1992, 1175 p.

FAVIER (JEAN) (dir.), *État général des fonds des Archives nationales*, Paris, Archives nationales, 1978-1988, 5 vol.

Infokiosk.net [En ligne]. Brochures subversives à lire, imprimer, propager

HABIB (Danis), *Grâces individuelles 1819-1955. Inventaire-index des articles BB²⁴ 1124 à 1138*, Archives nationales, 2004-2008

Justice. Direction des affaires criminelles et des grâces. Sous-direction de la justice criminelle. Bureau des grâces et de l'application des peines (1812-2000). Répertoire (20030558/1-20030558/25), Archives nationales, 2003, 38 p.

GUILLEMOT (E.), *Série BB²². Note préliminaire*, Archives nationales, 1930

GUILLEMOT (E.), *Série BB²⁴. Note préliminaire*, Archives nationales, 1942

Napoléon.org [En ligne]. Site d'histoire de la fondation Napoléon

VIARD (J.), *État sommaire des versements faits aux Archives Nationales de la sous-série F¹⁶*, Paris, Archives Nationales, 1962.

Ouvrages

- ABAD (Reynald), *La grâce du roi. Les lettres de clémence de Grande Chancellerie au XVIII^e siècle*, Paris, Sorbonne Université Presses, 2011, 964 p.
- AGERON (Charles-Robert), *Politiques coloniales au Maghreb*, Paris, Presses universitaires de France, 1972, 475 p.
- ALLARD (Louis), *La Comédie de mœurs en France au XIX^e siècle*, Paris, Hachette, 1933, 494 p.
- ALLINNE (Jean-Pierre), *Gouverner le crime. Les politiques criminelles françaises de la révolution au XXI^e siècle 1. L'ordre des notables 1789 - 1920*, Paris, L'Harmattan, 2003, t. I, 301 p.
- ALLINE (Jean-Pierre), SOULA (Mathieu) (dir.), *La mort pénale. Les enjeux historiques et contemporains de la peine de mort*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015, 210 p.
- ALLINNE (Jean-Pierre), SOULA (Mathieu), *Les récidivistes. Représentations et traitements de la récidive. XIX^e-XXI^e siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, 286 p.
- AMBROISE-RENDU (Anne-Claude), *Crimes et délits. Une histoire de la violence de la Belle époque à nos jours*, Paris, Nouveau Monde Editions, 2006, 380 p.
- ANCEAU (Eric), *L'Empire libéral*, Paris, Editions SPM, 2017, 2 vol., 1425 p.
- ANTOINE (François), JESSENNE (Jean-Pierre), JOURDAN (Annie), LEWERS (André), *L'Empire napoléonien. Une expérience européenne ?*, Paris, A. Colin, 2013, 491 p.
- ANTONETTI (Guy), *Louis-Philippe*, Fayard, 1994, 992 p.
- AVOUT (d') (Jacques), *La querelle des Armagnacs et des Bourguignons*, Gallimard, 1943, 456 p.
- BADINTER (Robert), *La prison républicaine*, Paris, Fayard, 1992, 430 p.
- BARBANÇON (Louis-José), *L'archipel des forçats. Histoire du bagne de Nouvelle-Calédonie, 1863-1931*, Presses Universitaires du Septentrion, 2003, 452 p.
- BARBICHE (Bernard), *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, Paris, Presses Universitaires de France, 2012, 448 p.
- BARD (Christine), CHAUVAUD (Frédéric), PERROT (Michelle), PETIT (Jacques-Guy) (dir.), *Femmes et justice pénale XIX^e - XX^e siècles*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, 382 p.
- BARONNET (Jean), CHALOU (Jean), *Communards en Nouvelle-Calédonie. Histoire de la déportation*, Paris, Mercure de France, 1987, 432 p.
- BASTIER (Jean), *Justice et politique. De la Guerre de Cent ans aux fusillés de 1914*, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 1998 (*Études d'histoire du droit et des idées politiques*, 2), 324 p.
- BAZIRE (Valence), ROGER (Paul), *Les tribulations d'un préfet sous Louis XVIII*, Guenegaud, 2017, 157 p.
- BEL (Maurice), *Les condamnés à l'Algérie en 1852 dans le département de l'Aveyron, des Alpes-de-Haute-Provence et du Var*, Nice, chez l'Auteur, 1997, 3 vol., 77 + 183 + 205 p.
- BENDANA (Kmar), *Les établissements pénitentiaires de l'armée française en Algérie sous le Second Empire*, Mémoire de maîtrise en histoire dactyl., Université Paris I, 1982, xv + 244 p.
- BENOIT (Jean-Louis), *Tocqueville*, Paris, Tempus Perrin, 2013, 760 p.

- BERLIERE (Jean-Marc), *Le Crime de Soleilland. Les journalistes et l'assassin*, Paris, Tallandier, 2003, 240 p.
- BESANCON (Anne), *La libération conditionnelle depuis le Code de procédure pénale*, Paris, LGDJ, 1968, 320 p.
- BLANCHARD (Pascal), BANCEL (Nicolas), VERGES (Françoise), *La République coloniale*, Paris, Fayard/Pluriel, 2006, 192 p.
- BLOMBERG (Thomas G.), LUCKEN (Karol), *American Penology. A History of Control (Enlarged Second Edition)*, Transaction Publishers, 2011, 311 p.
- BOCCA (Jean), *La justice criminelle de l'échevinage d'Abbeville au moyen âge. 1184-1516*, Lille, Université de Lille. Imprimerie L. Danel, 1930, 295 p.
- BOER (Edwige de), *Droit de grâce et recours en grâce en France (1851-1914). Pratiques, discours, représentations*, Mémoire de master en histoire dactyl., Université Paris I, 2008, 157 p.
- BOGANI (Lisa), BOUCHET (Julien), BOURDIN (Philippe), CARON (Jean-Claude) (dir.), *La République à l'épreuve des peurs : De la Révolution à nos jours*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2018, 250-VIII p.
- BOGET (Fabienne), *Le droit de la défense dans les procès des communards*, Mémoire de D.E.A en histoire du droit, des institutions et des faits sociaux dactyl., Université Lyon III, 1997, 123 p.
- BORN (Michel), KEFER (Fabienne), LEMAITRE (André) (dir.), *Une criminologie de la tradition à l'innovation. En hommage à Georges Kellens*, Bruxelles, Larcier, 2006, 585 p.
- BOSC (Olivier), *La foule criminelle. Politique et criminalité dans l'Europe du tournant du XIX^e siècle*, Paris, Fayard, 2007, 499 p.
- BOUCHER (Hélène), *Forçats et détenus politiques dans le Finistère de 1848 à 1870*, Mémoire de DEA en histoire dactyl., Université de Brest, 1976.
- BOURNONVILLE (Aurélien), *De l'Intendance au Commissariat de la Marine (1765-1909). Un exemple de stabilité administrative*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université de Lille, 2014, 500 p.
- BOUVERESSE (Jacques), *Un parlement colonial. Les délégations financières algériennes. 1898-1945*, Publication Univ Rouen Havre, 2008, t. I, 1004 p.
- BRACHIN (Pierre), HOUT (Jan van), COORNHERT (D. V.), *Bienfaisance et répression au XVI^e siècle. Deux textes néerlandais*, Vrin, 1984, 84 p.
- BRANDA (Pierre), PINAUD (Pierre-François), ZACHARIE-THERET (Clémence), LENTZ (Thierry), *Quand Napoléon inventait la France. Dictionnaire des institutions politiques, administratives et de cour du Consulat et de l'Empire*, Paris, Tallandier, 2008, 770 p.
- BRAS (Jean-Philippe) (dir.), *Faire l'histoire du droit colonial. Cinquante ans après l'indépendance de l'Algérie*, Paris, IISMM - Karthala, 2015, 322 p.
- BRISAUD (Yves-Bernard), *Le droit de grâce à la fin du Moyen-Age (XIV^e-XV^e siècles). Contribution à l'étude de la restauration de la souveraineté monarchique*, thèse de doctorat en droit dactyl., Université de Poitiers, 1971, 1180 p.
- BUNDY (Frank), *The Administration of the Illyrian Province of the French Empire. 1809-1813*, Thesis presented to the department of history dactyl., Université du Nebraska, 1966, 142 p.
- BURDEAU (François), *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*, Paris, P.U.F., 1995, 356 p.

- CARBASSE (Jean-Marie), *La peine de mort*, 3^e éd., Paris, Que sais-je ?, 2016, 128 p.
- CARBASSE (Jean-Marie) (dir), *Histoire du Parquet*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, 336 p.
- CARBASSE (Jean-Marie), VIELFAURE (Pascal), *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, 3^e éd. refondue, Paris, Presses Universitaires de France, 2014, 542 p.
- CARLIER (Christian), *Histoire de Fresnes, « prison moderne ». De la genèse aux premières années*, Paris, La Découverte, 1998, 270 p.
- CARLIER (Christian), *Histoire du personnel des prisons françaises du XVIII^e siècle à nos jours*, Paris, Editions de l'atelier, 1997, 261 p.
- CASTAN (Nicole), ZYSBERG (André), *Histoire des galères, bagnes et prisons en France de l'Ancien Régime*, Paris, Privat, 2002, 288 p.
- CHARLE (Christophe), *Les hauts fonctionnaires en France au XIX^e siècle*, Paris, Gallimard Julliard, 1980 (*Archives*, 82), 268 p.
- CHARVIN (Robert), *Justice et politique. Evolution de leurs rapports*, Paris, R. Pichon, 1968, 542 p.
- CHAUVAUD (Frédéric), *Justice et déviance à l'époque contemporaine. L'imaginaire, l'enquête et le scandale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, 400 p.
- CHAUVAUD (Frédéric), *Le juge, le tribun et le comptable. Histoire de l'organisation judiciaire entre les pouvoirs, les savoirs et les discours. 1789-1930*, Paris, Anthropos Economica, 1995, 413 p.
- CHAUVAUD (Frédéric), MALANDAIN (Gilles), *Impossibles victimes, impossibles complices. Les femmes devant la justice, XIX^e-XX^e siècles*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, 316 p.
- CHAUVAUD (Frédéric), PETIT (Jacques-Guy), YVOREL (Jean-Jacques), *Histoire de la justice de la révolution à nos jours*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, 248 p.
- CHAUVIÈRE (Michel), LENOËL (Pierre), PIERRE (Eric) (dir.), *Protéger l'enfant. Raison juridique et pratiques socio-judiciaires. XIX^e-XX^e siècles*, Presses universitaires de Rennes, 1996 (*Droit et société*, 34), 192 p.
- CHEVALIER (Louis), *Classes laborieuses et classes dangereuses à Paris pendant la première moitié du XIX^e siècle*, Paris, Plon, 1958, 566 p.
- CHOSSAT DE MONTBURON (Agathe), *L'Ennemi en droit pénal (1789-1886)*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Paris II, Paris, 2021, 642 p.
- CHURCH (Clive H.), *Revolution and red tape. The French ministerial bureaucracy 1770-1850*, Oxford, Clarendon press, 1981, 425 p.
- CLEMENT (Jean-Paul), MONTPLAISIR (DE) (Daniel), *Charles X. Le dernier Bourbon*, Paris, Perrin, 2015, 565 p.
- COLTEL (Antony), *Le pardon judiciaire. La grâce et la réhabilitation judiciaire sous la III^e République. 1885-1939*, Mémoire de DEA en histoire dactyl., Université d'Angers, 2001, 154 p.
- CORNET (Claude), *Communards, puis Calédoniens. La vie et la descendance des déportés politiques en Nouvelle-Calédonie*, Nouméa, Éditions de la Boudeuse, 1999, 161 p.
- CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique*, 12^e éd., Paris, Presses Universitaires de France, 2018, 1101 p.
- DAADOUCH (Christophe), *La circulaire et l'exercice de l'autorité dans l'administration*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Paris X Nanterre, 2000, 1126 p.

- DANET (Jean), GRUNVALD (Sylvie), HERZOG-EVANS (Martine), LE GALL (Yvon), *Prescription, amnistie et grâce en France*, Paris, Dalloz, 2008, 446 p.
- DAUCHY (Serge), DEMARS-SION (Véronique), DEPERCHIN (Annie), LE MARCH'ADOUR (Tanguy), *La résolution des conflits. Justice publique et justice privée, une frontière mouvante*, Lille, Centre d'Histoire Judiciaire - Université Lille 2, 2008, 530 p.
- DAUPHIN (Cécile), *De la violence et des femmes*, Paris, Albin Michel, 1997, 201 p.
- DAUVEN (Bernard), ROUSSEAUX (Xavier), *Préférant miséricorde à rigueur de justice. Pratiques de la grâce (XIII^e-XVII^e siècles)*, Presses universitaires de Louvain, 2012, 197 p.
- DEBUYST (Christian), DIGNEFFE (Françoise), LABADIE (Jean-Michel), PIRES (Alvaro), *Des savoirs diffus à la notion de criminel*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008 (*Histoire des savoirs sur le crime et la peine*, 1), 400 p.
- DEBUYST (Christian), DIGNEFFE (Françoise), LABADIE (Jean-Michel), PIRES (Alvaro), *La rationalité pénale et la naissance de la criminologie*, Bruxelles, De Boeck Université, 1998 (*Histoire des savoirs sur le crime et la peine*, 2), XVIII-518 p.
- DEFORNEAUX (Marcelin), *La vie quotidienne au temps de Jeanne d'Arc*, Paris, Hachette, 1952, 315 p.
- DELIA (Luigi), RADICA (Gabrielle) (dir.), *Penser la peine à l'âge des Lumières*, Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux, 2012 (*Lumières*, 20), 180 p.
- DEPERCHIN (Annie), DERASSE (Nicolas), *Figures de justice. Études en l'honneur de Jean-Pierre Royer*, Lille, Centre d'histoire judiciaire, 2004, 752 p.
- DRAGO (Roland), IMBERT (Jean), TULARD (Jean), MONNIER (François), *Dictionnaire biographique des membres du Conseil d'État (1799-2002)*, Paris, Fayard, 2004, 996 p.
- DUPARC (Hélène), *De Paris à Nouméa. L'histoire des Communards de la Commune de Paris déportés en Nouvelle-Calédonie*, Sainte-Clotilde (Réunion), Orphie, 2003, 199 p.
- DURAND (Bernard), *Introduction historique au droit colonial*, Paris, Economica, 2015, 564 p.
- DURAND (Bernard), VIELFAURE (Pascal), *Les justices en monde colonial. XVI^e - XX^e siècles. Un ordre en recherche de modèles*, Université de Montpellier, 2016, 776 p.
- ECKERT (Raphaël), TUFFERY-ANDRIEU (Jeanne-Marie) (dir.), *Le travail en prison. Mise en perspective d'une problématique contemporaine*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2015, 238 p.
- FARNSWORTH (Edward Allan), *An Introduction to the Legal System of the United States*, 4^e éd., Oxford New York, Oxford University Press, 2012, 248 p.
- FAURE (Alain), VIGIER (Philippe), *Répression et prison politiques en France au XIX^e siècle*, Paris, Créaphis, 1990, 330 p.
- FAURE (Alain), VIGIER (Philippe), *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIX^e siècle*, Paris, Créaphis, 1987, 414 p.
- FAURE (Eve), *L'extension des lois pénales dans les colonies sous la III^e République*, Mémoire de DEA en droit dactyl., Université Montpellier I, 2002.
- FIZE (Michel), *La répression disciplinaire dans les prisons françaises métropolitaines au XIX^e siècle*, Paris, Ministère de la Justice, Centre national d'études et de recherches pénitentiaires, 1982, 114 p.

- FOLLAIN (Antoine) (dir.), *Brutes ou braves gens ? La violence et sa mesure (XVI^e - XVIII^e siècle)*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2019, 532 p.
- FOUCAULT (Michel), *La société punitive. Cours au Collège de France. 1972-1973*, Paris, Le Seuil, 2013, 368 p.
- FOUCAULT (Michel), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, 2^e éd., Gallimard, 1993, 360 p.
- FOVIAUX (Jacques), *La rémission des peines et des condamnations. Droit monarchique et droit moderne*, Paris, Presses universitaires de France, 1970, 216 p.
- FRANCKHAUSER (Gilles), *Les insurgés de Paris et ses faubourgs devant une justice militaire, civile et politique après le coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte du 2 décembre 1851*, Mémoire de maîtrise en histoire dactyl., Université de Poitiers, 1994, 200 p.
- FRANKE (Herman), *The emancipation of prisoners. A socio-historical analysis of the Dutch prison experience*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1995, 365 p.
- FRICOTEAUX (Benoît), *Le langage de la répression dans la presse parisienne au lendemain du 2 décembre 1851*, Mémoire de maîtrise en histoire dactyl., Université Paris I, 1980.
- GACON (Stéphane), *L'amnistie. De la Commune à la guerre d'Algérie*, Paris, Seuil, 2002, 423 p.
- GAILLARD (Jeanne), *Communes de province, Commune de Paris. 1870-1871*, Paris, Flammarion, 1971 (*Questions d'histoire*, 26), 189 p.
- GALLOT (Didier), *Les grâces de Dieu. Le scandale des grâces présidentielles*, Paris, Albin Michel, 1993, 224 p.
- GARAPON (Antoine), PERDRIOLLE (Sylvie), BERNABE (Boris), *La prudence et l'autorité*, Paris, Odile Jacob, 2014, 302 p.
- GARDNER (Jane F), *Women in Roman law & society*, Bloomington, Indiana University Press, 1986, 281 p.
- GARNOT (Benoît), *Histoire de la justice. France, XVI^e - XXI^e siècle*, Gallimard. Paris, 2009, 789 p.
- GARNOT (Benoît), *Crime et justice aux XVII^e et XVIII^e siècles*, Paris, Imago, 2000, 208 p.
- GARNOT (Benoît), *La justice en France de l'an mil à 1914*, Paris, France, Nathan, 1993, 128 p.
- GARNOT (Benoît), *Histoire et criminalité de l'Antiquité au XX^e siècle. Nouvelles approches*, Dijon, Éditions universitaires de Dijon, 1992, 544 p.
- GAUVARD (Claude), « De Grace especial ». *Crime, État et société en France à la fin du Moyen Age*, Publications de la Sorbonne, 1991, 568 p.
- GEOFFROY (Thierry), *Les assassinats commis dans les départements de Seine et Oise et des Yvelines de 1811 à 1995*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Paris II, 1997, 1169 p.
- GIRARDET (Raoul), *L'idée coloniale en France de 1871 à 1962*, Hachette, 2005, 506 p.
- GIRAULT (Jacques), *Bordeaux et la Commune. 1870-1871*, Paris, Éditions sociales, 1971, 318 p.
- GODECHOT (Jacques), FAUPIN (Hervé), *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Flammarion, 1995, 514 p.
- GUGLIELMI (Gilles J.), *La faveur et le droit*, Presses universitaires de France, 2009, 412 p.
- HABERMAS (Jürgen), *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, 2^e éd., Paris, Payot, 1978, 336 p.

- HAUTEBERT (Joël), SOLEIL (Sylvain) (dir.), *Modèles français, enjeux politiques et élaboration des grands textes de procédure en Europe*, 2 vols, Paris, Éditions juridiques et techniques, 2007-2008, 300 + 326 p.
- HENNEUSE (Philippe), *La grâce au XIX^e siècle. L'exemple de la Cour d'assises du Nord*, Mémoire de DEA en droit et sciences judiciaires, dactyl., Université Lille II, 1988.
- HEULLANT-DONAT (Isabelle), CLAUSTRE (Julie), LUSSET (Élisabeth), *Enfermements. Le cloître et la prison (VI^e-XVIII^e siècle)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2011, 380 p.
- HINCKER (Louis), *Citoyens-combattants à Paris. 1848-1851*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2007, 352 p.
- HOAREAU (Jacqueline), ROUSSEAU (Xavier), TEXIER (Pascal), *Le pardon*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 1999 (*Cahiers de l'institut d'anthropologie juridique*, 3), 527 p.
- HOBBSAWM (Eric John), *Le long XIX^e siècle (1789-1914)*, Fayard, 2007, 1088 p.
- HOFMANN (Etienne), *Une erreur judiciaire oubliée. L'affaire Wilfrid Regnault (1817-1818)*, Genève, Slatkine, 2009, 628 p.
- HUNT (Lynn), *L'Invention des droits de l'homme. Histoire, psychologie et politique*, Genève, Markus Haller, 2013, 312 p.
- JEANCLOS (Yves), *Dimension historique de la peine*, Paris, Economica, 2013, 608 p.
- JOANNIC-SETA (Frédérique), *Le bagne de Brest. Naissance d'une institution carcérale au siècle des Lumières*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015, 385 p.
- JULIEN (Charles-André), *Histoire de l'Algérie contemporaine. La conquête et les débuts de la colonisation. 1827-1871*, Paris, Presses universitaires de France, 1964, vol 1, 632 p.
- KALIFA (Dominique), *Biribi. Les bagnes coloniaux de l'armée française*, Paris, Perrin, 2009, 448 p.
- KALIFA (Dominique), *Crime et culture au XIX^e siècle*, Paris, Librairie Académique Perrin, 2005, 331 p.
- KALIFA (Dominique), *L'encre et le sang. Récits de crimes et société à la Belle Époque*, Paris, Fayard, 1995, 360 p.
- KALUSZYNSKI (Martine), *La République à l'épreuve du crime. La construction du crime comme objet politique 1880-1920*, Paris, LGDJ, 2002, 251 p.
- KALUSZYNSKI (Martine), *Production de la loi et genèse des politiques pénales. La Société générale des prisons 1877-1900. Une thématique dynamique*, *La Revue pénitentiaire 1877-1900*, Grenoble, CERAT IEP, 1996.
- KALUSZYNSKI (Martine), *La Criminologie en mouvement, naissance et développement d'une science sociale en France à la fin du XIX^e siècle*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Paris VII, 1988, 989 p.
- KIRCHHEIMER (Otto), RUSCHE (Georg), *Peine et structure sociale*, Paris, Les éditions du Cerf, 1994, 400 p.
- LA CROIX DE CASTRIES (de) (René), *La terreur blanche. L'Épuration de 1815*, Perrin, 1980, 283 p.
- LALOUETTE (Jacqueline), *Jours de fête. Jours fériés et fêtes légales dans la France contemporaine*, Paris, Taillandier, 2010, 386 p.
- LAMOTTE (Denis), *Les grâces collectives en France au XIX^e siècle. L'exemple des grâces trimestrielles (1873-1876)*, Mémoire de master en droit dactyl., Université Paris II, 2014, 143 p.

- LAMOTTE (Denis), *Les enquêtes de la Justice SS dans les camps de concentration et d'extermination*, Mémoire de maîtrise en histoire dactyl., Université Paris X Nanterre, 1989, 168 p.
- LAZERGES (Christine), *Introduction à la politique criminelle*, Paris, L'Harmattan, 2000, 144 p.
- LE COUR GRANDMAISON (Olivier), *De l'indigénat. Anatomie d'un monstre juridique : le droit colonial en Algérie et dans l'empire français*, Paris, La découverte, 2010, 196 p.
- LE POULICHET (Guy-François), *Le droit de grâce dans les trois derniers siècles de l'Ancien Régime*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université de Paris, 1956, 142 p.
- LE QUANG SANG (Julie), *La loi et le bourreau. La peine de mort en débats. 1870-1985*, Paris, L'Harmattan, 2003, 272 p.
- LEBARBE (Philippe), *Les tribunaux militaires et les événements de la Commune de Paris de 1871*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université de Reims, 1996, 380 p.
- LEBIGRE (Arlette), *La Justice du roi. La vie judiciaire dans l'ancienne France*, Paris, Albin Michel, 1988, 318 p.
- LENTZ (Thierry), *Napoléon et la conquête de l'Europe (1804-1810)*, Paris, Fayard, 2008 (*Nouvelle histoire du Premier Empire*, 1), 607 p.
- LEVER (Maurice), *Les bûchers de Sodome*, First Edition, Paris, Fayard, 1985, 426 p.
- LEWIS (W. David), *From Newgate to Dannemora. The rise of the penitentiary in New York, 1796-1848*, Ithaca, Cornell University Press, 1965, 311 p.
- MAILHE (Germaine), *Déportation en Nouvelle-Calédonie des Communards et des révoltés de la Grande Kabylie. 1872-1876*, L'Harmattan., Paris, 1995, 423 p.
- MANCERON (Gilles), *Marianne et les colonies*, Paris, La Découverte, 2005, 322 p.
- MARLIN (Roger), *La crise des subsistances de 1816-1817 dans le Doubs, avec une étude annexe sur la Cour prévôtale du Doubs*, Besançon, Imprimerie Jacques et Demontrond, 1960, 64 p.
- MARTINAGE (Renée), *Punir le crime. La répression judiciaire depuis le Code pénal*, Villeneuve d'Ascq : Paris, L'Espace juridique, 1989, 291 p.
- MBANZOULOU (Paul), DIEU (François) (dir.), *Administration pénitentiaire et justice. Un siècle de rattachement*, Paris, L'Harmattan, 2013, 256 p.
- MENAGER (Bernard), *La répression à Paris et en province à la suite du coup d'État du 2 décembre*, Mémoire de DES en histoire dactyl., Criminocorpus, Université de Paris, 1956.
- MICHAUD (Stephane), BURDY (Jean-Paul), BESSE (Nadine), *L'édification. Morales et cultures au XIX^e siècle*, Paris, Villeurbanne, Bar-le-Duc, Créaphis, Programme Rhône-Alpes Recherches en sciences humaines, 1993, 197 p.
- MOCKLE (Daniel), *Recherches sur les pratiques administratives pararéglementaires*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1984, 652 p.
- MONGEAL (Julia), *La Crise de la répression en France (1910-1914)*, Mémoire de maîtrise en histoire dactyl., Université Paris VII, Paris, 1998, 122 p.
- MONTEIL (Jacques), *La grâce en droit français moderne*, Paris, Librairies techniques, 1959, 349 p.
- MUCCHIELLI (Laurent), *Histoire de la criminologie française*, Paris, L'Harmattan, 1994, 536 p.

- ORTOLANI (Marc) (dir.), *Consentement des populations plébiscites et changements de souveraineté – à l'occasion du cent cinquantième anniversaire de l'annexion de Nice et de la Savoie à la France*, Nice, Serre, 2013, 490 p.
- PAPAIL (Jean), *Contribution statistique à l'étude de la population pénale au XIX^e siècle (1852-1910)*, Paris, CNERP, 1981 (*Travaux et documents du Centre national d'études et de recherches pénitentiaires*, 5), 111 p.
- PICARD (Nicolas), *Le châtiment suprême. L'application de la peine de mort en France (1906-1981)*, Paris, Fondation Varenne, 2018, 844 p.
- PONCELA (Pierrette), *Droit de la peine*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, 500 p.
- PRADEL (Jean), *Histoire des doctrines pénales*, 2^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 1991, 128 p.
- RAMBAUD (Patrick), CHALENÇON (Pierre-Jean), WALEWSKI (Alexandre), NAPOLEON (Prince), TULARD (Jean), *Le sacre de Napoléon*, Neuilly-sur-Seine Paris, Michel Lafon, 2004, 155 p.
- REKAS CLARA (Fabienne), *Deux siècles d'histoire de la prison en France et aux États-Unis : différences, ressemblances et influences réciproques*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Toulouse I, 2005, 1012 p.
- RENNEVILLE (Marc), *La médecine du crime. Essai sur l'émergence d'un regard médical sur la criminalité en France (1785-1885)*, Thèse de doctorat en histoire dactyl., Université Paris VII, Paris, 1996, 2020 f°
- REY-GOLDZEIGUER (Annie), *Le Royaume arabe. La politique algérienne de Napoléon III. 1861-1870*, Alger, Société nationale d'édition et de diffusion, 1977, 814 p.
- RIVAUD (David), *Entrées épiscopales, royales et princières dans les villes du Centre-Ouest de la France XIV^e-XVI^e siècles*, Genève, Droz, 2013 (*Travaux d'humanisme et Renaissance*, 508), 276 p.
- ROBERT (Philippe), MUCCHIELLI (Laurent), *Crime et sécurité. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002, 444 p.
- ROUGERIE (Jacques), *Procès des Communards*, Paris, Juliard, 1964, 258 p.
- ROYER (Jean-Pierre), *Histoire de la justice en France*, 5^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 2016, 1324 p.
- ROYER (Jean-Pierre) (dir.), *La justice d'un siècle à l'autre*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, 312 p.
- RUDELLE (Odile), *La République absolue. 1870-1889*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 1982, 328 p.
- RUOPOLI-CAYET (Sylvaine), *Bonneville de Marsangy (1802-1894). Un précurseur de la science criminelle moderne*, Paris, L'Harmattan, 2002, 540 p.
- SAILLARD (Antoine), *Expulser, surveiller, interdire. L'éloignement des Français et des étrangers (France, 1849-1914)*, Thèse de doctorat en histoire et civilisation dactyl., Université Paris Sciences et Lettres, 2018, 430 p.
- SAINT-BONNET (François), SASSIER (Yves), *Histoire des institutions avant 1789*, 5^e éd., Paris, LGDJ, 2015, 495 p.
- SERNA (Pierre), *La République des girouettes*, Seyssel, Champ Vallon, 2005, 577 p.

- SERRE (Robert), *Et ils emmanchèrent les faux à l'envers... Quelques épisodes de l'insurrection de 1851 autour de Crest*, Crest, Les Amis du vieux Crest, 1991, 48 p.
- SOLEIL (Sylvain), *Le modèle juridique français dans le monde. Une ambition, une expansion*, Paris, IRJS Éditions, 2014, 434 p.
- SPIERENBURG (Pieter), *The Prison Experience. Disciplinary Institutions and Their Inmates in Early Modern Europe*, Amsterdam University Press, 2007, 363 p.
- STORA-LAMARRE (Annie), *La République des faibles. Les origines intellectuelles du droit républicain 1870-1914*, Paris, Armand Colin, 2005, 224 p.
- STURMEL (Philippe), *Justice et discipline militaires sous la Révolution et l'Empire. La dixième division militaire*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Toulouse I, 1998, 517 p.
- SUPIOT (Alain), *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France 2012-2014*, Paris, Fayard, 2015, 512 p.
- TABEUR (Jean), *La province contre Paris ! Les barricades du peuple. 1848-1871*, Paris, Economica, 2009, t. I, 322 p.
- THADDEN (von) (Rudolf), *La centralisation contestée. L'administration napoléonienne, enjeu politique de la Restauration (1814-1830)*, Arles, Actes Sud, 1989, 348 p.
- THEIS (Laurent), *François Guizot*, Paris, Fayard, 2008, 553 p.
- TOURNIER (Pierre-Victor), *Loi pénitentiaire. Contexte et enjeux*, Paris, L'Harmattan, 2007, 116 p.
- TRIOMPHE (Pierre), *1815. La Terreur blanche*, Toulouse, Privat, 2017, 470 p.
- VIELFAURE (Pascal), *L'évolution du droit pénal sous la monarchie de juillet entre exigences politiques et interrogations de société*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 618 p.
- VIELFAURE (Pascal), *L'évolution du droit pénal sous la monarchie de juillet entre exigences politiques et interrogations de société*, Thèse de doctorat en droit dactyl., Université Montpellier I, 1998, 679 p.
- VIMONT (Jean-Claude), *La prison politique en France. Genèse d'un mode d'incarcération spécifique*, Paris, Anthropos Economica, 1993, 503 p.
- VIMONT (Jean-Claude), *Enfermer les politiques. Aux origines des régimes de détention politique (1810-1848)*, Thèse de doctorat en histoire dactyl., Université Paris VII, 1991, 1295-71 f°
- VINCENT (Catherine) (dir.), *Justice et miséricorde. Discours et pratiques dans l'Occident médiéval*, Limoges, Pulim, 2015 (*Cahiers de l'Institut d'anthropologie juridique*, 1), 309 p.
- VINUESA (Julien), *Le parquet général de Rouen sous la monarchie de Juillet*, Mémoire de maîtrise en histoire dactyl., Université de Rouen, 2004, 168 f° p.
- WAHNICH (Sophie), *Une histoire politique de l'amnistie. Études d'histoire, d'anthropologie et de droit*, Paris, Presses universitaires de France, 2007, 263 p.
- WARESQUIEL (de) (Emmanuel), YVERT (Benoit), *Histoire de la Restauration. 1814-1830*, Paris, Perrin, 2002, 499 p.
- WHITMAN (James Q.), *Harsh Justice. Criminal Punishment and the Widening Divide Between America and Europe*, New York, Oxford University Press, 2003, 348 p.
- WRIGHT (Vincent), ANCEAU (Éric), *Les préfets de Gambetta*, Presses Paris Sorbonne, 2007, 492 p.

ZELDIN (Theodore), *Emile Ollivier and the Liberal Empire of Napoleon III*, Oxford, Hassell Street Press, 1963, 248 p.

ZYSBERG (André), *Marseille au temps des galères. 1660-1748*, Marseille, Rivages, 1983, 115 p.

ZYSBERG (André), BURLET (René), *Gloire et misère des galères*, Paris, Gallimard, 1988 (*Découvertes Gallimard*, 30), 176 p.

Articles

ABAD (Reynald), « Les lettres de clémence de Grande Chancellerie au XVIII^e siècle », *Annuaire-Bulletin de la Société de l'histoire de France*, 2008, p. 21-38

ALLEN (Edward A.), STEVEN BRYANT (James), « La justice pénale et les femmes, 1792-1811 », *Annales historiques de la Révolution française*, 2007, vol. 350, n° 1, p. 87-107

ALLINNE (Jean-Pierre), « Récidive, risque, dangerosité, la fin du paradigme réhabilitatif », in : ALLINNE (Jean-Pierre), SOULA (Mathieu), (dir.), *Les Récidivistes. Représentations et traitements de la récidive XIX^e-XXI^e siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, p. 25-65

APRILE (Sylvie), « “La prison agrandie”. L'internement au lendemain du 2 décembre 1851 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 2000, vol. 46-4, p. 658-679

ARON-SCHNAPPER (Dominique), HANET (Danièle), « Archives orales et histoire des institutions sociales », *Revue française de sociologie*, 1978, vol. 19, n° 2, p. 261-275

AUBUSSON DE CAVARLAY (Bruno), « Statistiques pénitentiaires et parc carcéral, entre encombrement et (sur)occupation (1900-1995). La gestion des effectifs détenus, des mots aux indicateurs chiffrés », *Criminocorpus* [En ligne], vol. 4, 26 mai 2014, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/2732> (consulté le 25 septembre 2023)

AUBUSSON DE CAVARLAY (Bruno), « Des comptes rendus à la statistique criminelle : c'est l'unité qui compte (France, XIX^e - XX^e siècles) », *Histoire & mesure*, 2007, n° XXII-2, p. 39-73

AUBUSSON DE CAVARLAY (Bruno), « De la statistique criminelle apparente à la statistique judiciaire cachée », *Déviance et société*, 1998, vol. 22, n° 2, p. 155-180

AUDEGEAN (Philippe), « Droit pénal et douceur des peines au XVIII^e siècle. Considérations sur quelques études récentes », *Rue Descartes*, 2018, vol. 93, n° 1, p. 148-160

BADINTER (Robert), CANDAR (Gilles), REBERIOUX (Madeleine), « Abolir la peine de mort : Le débat parlementaire de 1908 », *Bulletin de la Société d'études jaurésiennes*, vol. 126, 1992 (*Cahier Jaurès*, 2)

BANAT-BERGER (Françoise), « Les demandes de grâces formulées par les femmes délinquantes, 1919-1939 », in : BARD (Christine), CHAUVAUD (Frédéric), PERROT (Michelle), PETIT (Jacques-Guy) (dir.), *Femmes et justice pénale. XIX^e - XX^e siècles*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015, p. 305-316

BARAT (Michel), « Le vocabulaire des ennemis de la Commune : du 28 mai 1871 au mois de juin 1872 à travers les textes des compte rendus des conseils de guerre », *La Pensée*, 1971, n° 156, p. 52-67

BARBANÇON (Louis-José), « Chronologie relative à la déportation, transportation et relégation française », *Criminocorpus*, [En ligne], 2006, <https://journals.openedition.org>

criminocorpus/142#tocto3n9 (consulté le 25 septembre 2023)

BARBANÇON (Louis-José), « La déportation des Communards en Nouvelle-Calédonie (1872-1881) », *Bulletin de la Société d'études historiques de Nouvelle-Calédonie*, 1995, n° 105, p. 49-58

BARRE (Marie-Danièle), « 130 années de statistique pénitentiaire en France », *Déviance et société*, 1986, vol. 10, n° 2, p. 107-128

BEAUCHAMP (Joëlle), « Le vocabulaire de la faiblesse féminine dans les textes juridiques romains du II^e au VI^e siècle », *Revue historique de droit français et étranger*, 1976, vol. 54, p. 485-508

BELLATI (Giovanna), « Alexandre de La Ville de Mirmont, entre politique et littérature », *Médias 19* [En ligne], 2015, <http://www.medias19.org/index.php?id=22002> (consulté le 6/09/2023).

BERGER (Emmanuel), « Les mesures de haute police sous le 1^{er} Empire (1804-1814). État des sources et questions méthodologiques », in : MARANDET (Marie-Claude) (dir.), *Violence(s) de la préhistoire à nos jours. Les sources et leur interprétation*, Perpignan, Presses universitaires de Perpignan, 2017, p. 239-253.

BERNABE (Boris), « L'office sanctionnateur : le sens de la peine », in : GARAPON (Antoine), PERDRIOLLE (Sylvie), BERNABE (Boris) (dir.), *La prudence et l'autorité*, Paris, Odile Jacob, 2014, p. 135-163

BOER (de) (Edwige), « Les registres de la grâce », *Sociétés Représentations*, 2013, vol. 36, n° 2, p. 251-265

BOER (de) (Edwige), « Gracier les jeunes au XIX^e siècle », in : CHAUVAUD (Frédéric) (dir.), *Le droit de punir. Du siècle des Lumières à nos jours*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 111-125.

BOER (de) (Edwige), « Les dossiers de grâce des auteurs d'attentats politiques dans la France du XIX^e siècle », *La Révolution française. Cahiers de l'Institut d'histoire de la Révolution française*, vol. 1, 2012

BONS (Renée), « Après le coup d'État du 2 décembre 1851 : résistances et répression dans le Sud-Ouest », *Revue historique et archéologique du Maine*, 2001, 4^e série, t. I, p. 105-160

BONTEMPS (Claude), « Quelques réflexions sur le droit colonial algérien », in : BRAS (Jean-Philippe) (dir.), *Faire l'histoire du droit colonial. Cinquante ans après l'indépendance de l'Algérie*, Paris, IISMM - Karthala, 2015, p. 295-320

BOULINGUIEZ (Yves), « Crimes et mutineries dans la maison centrale de Loos de 1822 à 1870 », *Revue du Nord*, 1977, vol. 59, n° 232, p. 63-86

BOURGET (Renaud), « Les mesures de clémence étatique : regard de droit et de doctrine comparés (France, Italie, Espagne) », in : GUGLIELMI (Gilles) (dir.), *La faveur et le droit*, Paris, Presses universitaires de France, 2009, p. 125-151

BOURQUIN (Jacques), « La Rochefoucauld-Liancourt et le projet de prison d'essai pour jeunes détenus », *Revue d'histoire de l'enfance irrégulière*, Hors-série, 2007, p. 195-206

BOURQUIN (Jacques), « René Bérenger et la loi de 1898 », *Revue d'histoire de l'enfance « irrégulière »*. *Le Temps de l'histoire*, 1999, vol. 2, p. 59-68

- BOYER (Pierre-Louis), « Jules Lacoïnta (1835-1898) : vie et œuvre d'un juriste leplaysien », *Les Études Sociales*, 2012, n° 156, p. 47-66
- BRANCHE (Raphaëlle), PATHE (Anne-Marie), THENAULT (Sylvie), « Répression, contrôle et encadrement dans le monde colonial au XX^e siècle », *Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent*, 2004, n° 83, p. 4-6
- BROERS (Michael), « Un Empire des lois ? Les peuples de l'Empire et l'ordre juridique napoléonien », in : ANTOINE (François), JESSENNE (Jean-Pierre), JOURDAN (Annie), LEWERS (André) (dir.), *L'Empire napoléonien. Une expérience européenne ?*, Paris, Armand Colin-recherches, 2013, p. 211-225
- BRONDEL (Nicole), « L'almanach Royal, National, Impérial. Quelle vérité, quelle transparence ? (1699-1840) », *Bibliothèque de l'École des chartes*, 2008, vol. 166, n° 1, p. 15-87
- BRUHAT (Jean), « Les Communards en Nouvelle-Calédonie », *Annuaire d'Études françaises*, 1983, p. 35-47
- CARLIER (Christian), « Les origines lointaines et proches du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice. », in : MBANZOULOU (Paul), DIEU (François) (dir.), *Administration pénitentiaire et justice. Un siècle de rattachement*, Paris, L'Harmattan, 2013
- CARLIER (Christian), « La balance et la clef. Histoire du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice », *Criminocorpus* [En ligne], 2006, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/943> (consulté le 14 septembre 2023)
- CARRE (Florence), « La loi de 1824 ou la restauration de la suprématie du juge », *Revue du Nord*, 1994, n° 304, p. 142-143
- CAZALS (Rémy), « Les proscrits de 1852. Épurations, amnisties, amnésie », *Mémoires, Identités, Représentations, Histoire comparative de l'Europe (Toulouse 2)*, vol. 3, 1999
- CHERCHARI (Mohamed Sahia), « Indigènes et citoyens ou l'impossible universalisation du suffrage », *Revue française de droit constitutionnel*, 2004, n° 60, p. 741-770
- CHEVALLIER (Jacques), « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, 2011, n° 79, p. 623-636
- CHIPAUX (Roger), « Déportés et forçats de la commune de Belleville à Nouméa [originaires de Franche-Comté] », *Bulletin du Centre d'entraide généalogique de Franche-Comté*, 1995, n° 62, p. 43-48
- COMAILLE (Michel), « Grâces politiques accordées au coup d'État du 2 décembre 1851 », *Blanc Cassis. Cercle généalogique Nivernais-Morvan*, 1984, n° 16, p. 13-15
- COMBES (André), « Communards : le temps de la répression. », *Bulletin du Centre de documentation du Grand Orient de France*, 1998, n° 240, p. 77-81
- COQUET (Marine), « Bagnards, « arabes » et porte-clefs en Guyane. Naissance et usages d'un rôle pénal et colonial (1869-1938) », *L'Année du Maghreb*, 2019, n° 20, p. 77-92
- CREPIN (Marie-Yvonne), « Les cours prévôtales en Bretagne », in : *Études à la mémoire du professeur François Burdeau*, Lexis Nexis/Litec, 2008, p. 291-300
- DARMON (Jean-Jacques), « Sous la restauration, des juges sondent “la plaie si vive des prisons” », *Annales historiques de la Révolution française*, 1977, n° 228, p. 247-268

DEMARE-LAFONT (Sophie), « Pardon légal et grâce royale dans les droits cunéiformes », in : HOAREAU-DODINAU (Jacqueline), ROUSSEAU (Xavier), TEXIER (Pascal) (dir.), *Le Pardon*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 1999 (*Cahiers de l'institut d'anthropologie juridique*, 3), p. 23-37

DERIES (Léon), « Les internés politiques dans la Manche au début du Second Empire », *Revue de l'Avranchin*, 1931, n° 24, p. 289-300

DIGNEFFE (Françoise), « Problèmes sociaux et représentations du crime et du criminel. De Howard (1777) à Engels (1845) », in : DEBUYST (Christian), DIGNEFFE (Françoise), LABADIE (Jean-Michel), PIRES (Alvaro) (dir.), *Histoire des savoirs sur le crime et la peine. Des savoirs diffus à la notion de criminel*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, vol.1, p. 147-228

DIXON (Suzanne), « Infirmetas Sexus: Womanly Weakness in Roman Law », *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis / Revue d'Histoire du Droit / The Legal History Review*, 1984, vol. 52, n° 4, p. 343-371

DURAND (Bernard), « Observer la justice coloniale sous la III^e République », in : Jean-Pierre ROYER (dir.), *La justice d'un siècle à l'autre*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 55-81

FABRE (Martine), « La place de la Cour de cassation dans la construction d'un droit aux colonies », *Clio@Themis. Les chantiers de l'histoire du droit colonial*, 2011, n° 4, [En ligne] <https://journals.openedition.org/cliothemis/1385> (consulté le 25 octobre 2023)

FABRE (Martine), « Les justices coloniales: clones imparfaits du système judiciaire métropolitain », *Quaderni fiorentini*, 2005, n° 33/34, p. 641-674

FARCY (Jean-Claude), « Statistique et histoire de la criminalité : l'exemple de la violence dans la France du XIX^e siècle », in : FOLLAIN (Antoine) (dir.), *Brutes ou braves gens ? La violence et sa mesure (XVI^e - XVIII^e siècle)*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2019, p. 19-34

FARCY (Jean-Claude), « Le casier judiciaire au XIX^e siècle », *Bulletin du Centre d'histoire de la France contemporaine [Université de Paris X-Nanterre]*, 1990, n° 11, p. 5-30

FAURE (Alain), « Pages arrachées à l'histoire de la déportation politique au XIX^e siècle », *Le Mouvement social*, 1992, n° 61, p. 3-6

FIZE (Michel), « Il y a 100 ans... La libération conditionnelle », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1985, n° 3-4, p. 755-773

GACON (Stéphane), « La République briseuse de grèves et l'amnistie (1905-1914) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2015, vol. 125, n° 1, p. 17-31

GACON (Stéphane), « L'amnistie de la Commune (1871-1880) », *Lignes*, 2003, vol. 10, n° 1, p. 45-64

GANDON (Jacques), « Jacques Guerry-Champneuf, avocat et magistrat, directeur des Affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice (1824-1830) », *Bulletin de la Société des antiquaires de l'Ouest et des Musées de Poitiers*, 1971, Série 4, t. XI, p. 257-304

GAVEN (Jean-Christophe), « Le travail en prison dans la pensée pénitentiaire au XIX^e siècle », in : ECKERT (Raphaël), TUFFERY-ANDRIEU (Jeanne-Marie) (dir.) *Le travail en prison. Mise en perspective d'une problématique contemporaine*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2015, p. 25-37

GENARD (Elsa), « La libération conditionnelle en France de 1885 aux années 1930. De la loi à la pratique », *Revue d'histoire moderne contemporaine*, 2016, n° 63-1, p. 171-194

GRAFINGER (Christine M.), « Die Choleraepidemie in Frankreich im Jahre 1832 », Francia [En ligne], 21 mars 1994, https://francia.digitale-sammlungen.de//Blatt_bsb00016356,00013.html (consulté le 21 octobre 2023)

GRISCELLI (Françoise), « Les déportés de la Commune en Nouvelle-Calédonie », *Bulletin de la Société d'études historiques de la Nouvelle-Calédonie*, 1989, n° 81, p. 58-67

GUYON (Gérard), « L'héritage religieux du pardon dans la justice pénale de l'Ancien droit », in : HOAREAU-DODINAU (Jacqueline), ROUSSEAUX (Xavier), TEXIER (Pascal) (dir.), *Le Pardon*, Limoges, Presses universitaires de Limoges, 1999 (*Cahiers de l'institut d'anthropologie juridique*, 3), p. 87-115

HALPERIN (Jean-Louis), « La doctrine pénaliste et la récidive au XIX^e siècle », in : ALLINNE (Jean-Pierre), SOULA (Mathieu), *Les récidivistes. Représentations et traitements de la récidive. XIX^e-XXI^e siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, p. 87-95

HALPERIN (Jean-Louis), « René Garraud (1849-1930) », Criminocorpus, [En ligne], 2006, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/117> (consulté le 25 septembre 2023)

HAVELANGE (Isabelle), HUGUET (Françoise), LEBEDEFF-CHOPPIN (Bernadette), « Bérenger Alphonse Marcelin Thomas », *Publications de l'Institut national de recherche pédagogique*, 1986, vol. 11, n° 1, p. 158-160

HOFMANN (Étienne), « L'Affaire Charles Lainé (1818), ou comment la police fabriquait un faux-monnayeur », Criminocorpus, [En ligne], 2011, <http://criminocorpus.revues.org/958> (consulté le 10 septembre 2023)

JEANJEAN (Jean-François), « Le coup d'État du 2 décembre 1851 dans le département de l'Aude, La Révolution de 1848 et les révolutions du XIX^e siècle, 1830-1848-1870 », *Bulletin de la Société d'histoire de la Révolution de 1848*, 1924-1924, t. XXI, p. 161-180

JOOR (Johan), « Contestation et image anti-napoléonienne en Hollande au cours de la période napoléonienne (1806-1813) », *Annales historiques de la Révolution française*, août-septembre 2012, vol. 369, p. 25-60

JOURDAN (Annie), « La réunion de la Hollande à la France. Histoire d'un processus (1810-1811) », in : ANTOINE (François), JESSENNE (Jean-Pierre), JOURDAN (Annie), LEWERS (André) (dir.), *L'Empire napoléonien : une expérience européenne ?*, Paris, A. Colin, 2013, p. 138-152

KALIFA (Dominique), « Magistrature et « crise de la répression » à la veille de la grande guerre (1911-1912) », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2000, vol. 67, n° 1, p. 43-59

KALIFA (Dominique), « Concepts de défense sociale et analyses du fait délinquant dans la France du début du XX^e siècle », in : GARNOT (Benoît) (dir.), *Ordre moral et délinquance de l'Antiquité au XX^e siècle*, Actes du Colloque de Dijon 7-8 octobre 1993, Dijon, Éditions universitaires de Dijon, 1994, p. 233-240.

KALUSZYNSKI (Martine), « La République et la Réforme pénitentiaire. Grandeurs et décadences d'un projet politique mobilisateur », in : MBANZOULOU (Paul), DIEU (François) (dir.), *Administration pénitentiaire et justice. Un siècle de rattachement*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 105-125

- KALUSZYNSKI (Martine), « La récidive, une mise à l'épreuve de la République », in : ALLINNE (Jean-Pierre), SOULA (Mathieu), *Les Récidivistes. Représentations et traitements de la récidive XIX^e-XXI^e siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, p. 141-154
- KALUSZYNSKI (Martine), « Réformer la société. Les hommes de la société générale des prisons, 1877-1900 », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 1997, vol. 28, n° 1, p. 76-94
- KALUSZYNSKI (Martine), « Les congrès internationaux d'anthropologie criminelle (1885-1914) », *Revue d'histoire intellectuelle*, 1989, p. 59-70
- KALUSZYNSKI (Martine), « Aux origines de la criminologie : l'anthropologie criminelle », *Frénésie*, 1988, vol. 5, p. 17-29.
- KERCHOVE (van de) (Michel), « Les fonctions de la sanction pénale », *Informations sociales*, 2005, vol. 127, n° 7, p. 22-31
- KOTKAS (Toomas), « Pardoning in Nineteenth-Century Finland. At the interface of Early Modern and Modern Criminal law. », *Rechtsgeschichte. Zeitschrift des Max-Planck-Instituts für Rechtsgeschichte und Rechtstheorie*, vol. 10, 2007, p. 152-168
- LAINGUI (André), « Le droit pénal canonique source de l'ancien droit pénal laïc », in : *Églises et pouvoir politique*, Angers, Université d'Angers, 1987, p. 213-232.
- LALOU (Richard), « L'infanticide devant les tribunaux français (1825-1910) », *Communications*, 1986, vol. 44, n° 1, p. 175-200
- LE GALL (Yvon), « Les Lumières et le droit de grâce », *Littératures classiques*, 2006, vol. 2, n° 60, p. 269-312
- LE QUANG (Jeanne-Laure), « Haute police, surveillance politique et contrôle social sous le consulat et le Premier Empire (1799-1814) », *Annales historiques de la Révolution française*, 2020, vol. 399, n° 1, p. 215-225
- LE QUANG SANG (Julie), « L'abolition de la peine de mort en France : le rendez-vous manqué de 1906-1908 », *Crime, Histoire & Sociétés / Crime, History & Societies*, 2002, vol. 6, n° 1, p. 57-83
- LEBIGRE (Arlette), « Imbecillitas sexus », *Histoire de la Justice*, 1992, vol. 5, p. 35-51
- LECOCQ (Pierre), MARTINAGE (Renée), « Les magistrats et la politique au XIX^e siècle. L'exemple des commissions mixtes de 1852 », *Tijdschrift voor rechtsgeschiedenis*, 1982, vol. 50, n° 1, p. 19-47.
- LETERRIER (Sophie-Anne), « Prison et pénitence au XIX^e siècle », *Romantisme*, 2008, vol. 142, n° 4, p. 41-52
- LEVY (René), « Une particularité française : les grâces et amnisties à répétition », *Questions pénales. Bulletin d'information du CESDIP*, mars 2006, vol. XIX-2
- LEVY (René), « Les grâces et les amnisties en France : un instrument de politique criminelle », in : BORN (Michel), KEFER (Fabienne), LEMAITRE (André) (dir.), *Une criminologie de la tradition à l'innovation. En hommage à Georges Kellens*, Bruxelles, Larcier, 2006, p. 341-371
- LOPEZ (Laurent), « Sauver la France, défendre la République, protéger les citoyens : les forces de l'ordre et les injonctions sécuritaires de la Belle Époque », in : BOGANI (Lisa), BOUCHET (Julien), BOURDIN (Philippe), CARON (Jean-Claude) (dir.), *La République à l'épreuve des peurs. De la Révolution à nos jours*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2018, p. 179-190

- LOYER (Elie-Benjamin), « Expulser les indésirables. Un aspect de la gestion des populations immigrées sous la Troisième République (1880-1939) », *Diasporas*, 2019, n° 33, p. 55-72
- MAITRON (Jean), « Étude critique du rapport Appert : essai de “contre-rapport”, La Commune de 1871, Paris 1971 », *Le Mouvement social*, juin 1972, vol. 79, p. 95-118
- MARI (de) (Éric), « Grâce et politique. La grâce des condamnés de la commission mixte du département de l'Hérault. 1852-1859 », in : *La résolution des conflits. Justice publique et justice privée, une frontière mouvante*, Lille, Centre d'Histoire Judiciaire - Université Lille 2, 2008, p. 333-342
- MARI (de) (Éric), « Des juges sans figures. La commission mixte du département de l'Hérault », in : *Figures de justice. Études en l'honneur de Jean-Pierre Royer*, Lille, Centre d'histoire judiciaire, 2004, p. 503-517
- MARTINAGE (Renée), « Les magistrats jugés par les commissions mixtes en 1852 », *Histoire de la Justice*, 2000, vol. 12, p. 159-170
- MOLIS (Robert), « Persécutions, déportations, crimes et forfaitures de Napoléon le Petit dans quelques départements méridionaux », *Archistra. Archives, histoire, traditions. Journal d'information, études et recherches sur l'histoire de la France méridionale*, 2000, n° 194, p. 115-122, n° 196, p. 168-174
- MOLLIER (Jean-Yves), « Belle-Ile-en-Mer, prison politique (1848-1858) », in : FAURE (Alain) et VIGIER (Philippe) (dir.), *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIX^e siècle*, Paris, Créaphis, 1987, p. 185-211
- MUCCHIELLI (Laurent), « L'impossible constitution d'une discipline criminologique en France. Cadres institutionnels, enjeux normatifs et développements de la recherche des années 1880 à nos jours », *Criminologie*, 2004, vol. 37, n° 1, p. 13-42
- MUCCHIELLI (Laurent), « Criminologie, hygiénisme et eugénisme en France (1870-1914) : débats médicaux sur l'élimination des criminels réputés “incorrigibles” », *Revue d'histoire des sciences humaines*, 2000, n° 3, p. 57-88
- NASSIET (Michel), « Lettres de pardon du roi de France (1487-1789) », *Criminocorpus* [En ligne], 2017, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/3572> (consulté le 24 juillet 2023)
- ORTOLANI (Marc), « La visite de Napoléon III à Nice - une consécration symbolique de l'annexion », *Nice Historique*, 2010, n° 3-4, p. 154-189
- ORTOLANI (Marc), « De quel droit ? Les bases légales de la condamnation au bagne et à la prison dans les législations pénales piémontaise et française », *Nice Historique*, 2019, n° 1, p. 3-21
- PASTORELLO (Thierry), « L'abolition du crime de sodomie en 1791, un long processus social, répressif et pénal », *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, 2010, vol. 112-113, p. 197-208
- PERROT (Michelle), « Délinquance et système pénitentiaire en France au XIX^e siècle », *Annales*, 1975, vol. 30, n° 1, p. 67-91
- PETIT (Jacques-Guy), « Obscurité des Lumières : les prisons d'Europe d'après John Howard, autour de 1780 », *Criminologie*, vol. 28, n° 1, 1995, p. 5-22

- PETIT (Jacques-Guy), « Peine et pénitence : les prisons pénales, nouveaux couvents de la civilisation industrielle du XIX^e siècle ? », in : GARNOT (Benoît) (dir.), *Histoire et criminalité de l'Antiquité au XX^e siècle. Nouvelles approches*, Dijon, Éditions universitaires de Dijon, 1992, p. 509-517
- PETIT (Jacques-Guy), « L'amendement ou l'entreprise de réforme morale des prisonniers au XIX^e siècle », *Déviance et société*, 1982, vol. 6, n° 4, p. 331-351
- PIERRE (Eric), « Débats pénitentiaires, politiques correctionnelles et vote de la loi de 1850 », in : CHAUVIERE (Michel), LENOËL (Pierre), PIERRE (Eric) (dir.), *Protéger l'enfant. Raison juridique et pratiques socio-judiciaires. XIX^e - XX^e siècles*, Presses universitaires de Rennes, 1996 (*Droit et société*, 34), p. 71-105
- PIERRE (Roger), « La tour [de Crest, Drôme], géhenne des insurgés de décembre 1851 », *Revue drômoise. Archéologie, histoire, géographie [n° spécial La Tour de Crest]*, 1984, vol. 84, n° 436, p. 356-362
- PIRES (Alvaro P.), « La criminologie d'hier et d'aujourd'hui », in : *Histoire des savoirs sur le crime et la peine. Des savoirs diffus à la notion de criminel*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, vol.1, p. 15-72
- PONS (Sandrine), « Les crimes ont-ils un genre ? Étude statistique comparée de la criminalité masculine et féminine en Haute-Garonne au XIX^e siècle », *Les Cahiers de Framespa*, 2017, n° 25, [En ligne] <http://journals.openedition.org/framespa/4424> (consulté le 22 septembre 2023)
- PORTEAU-BITKER (Annick), « Criminalité et délinquance féminine dans le droit pénal des XVIII^e et XIX^e siècles », *Revue historique de droit français et étranger*, 1980, p. 13-56
- QUENSOI DE LA HENNERIE (A.), « Les propos séditieux sous la Restauration dans le département du Nord (1815-1824) », *Revue du Nord*, 1925, vol. 11, n° 4, p. 36-53
- RENNEVILLE (Marc), « Quelle histoire pour la criminologie en France ? (1885-1939) », *Criminocorpus* [En ligne], 2014, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/2752> (consulté le 14 septembre 2023)
- RENNEVILLE (Marc), « Que tout change pour que rien ne change ? Aux origines de la judiciarisation de l'exécution des peines en France (1789-1958) », *Criminocorpus* [En ligne], 2013, <http://journals.openedition.org/criminocorpus/2517> (consulté le 28 septembre 2023)
- RENNEVILLE (Marc), « L'anthropologie du criminel en France », *Criminologie*, 1994, vol. XXVII, n° 2, p. 185-209
- RENNEVILLE (Marc), « La médecine du crime dans la première moitié du XIX^e siècle », in : MUCCHIELLI (Laurent) (dir.), *Histoire de la criminologie française*, Paris, L'Harmattan, 1994, p. 29-53
- RIALS (Stéphane), « La question constitutionnelle en 1814-1815 : dispersion des légitimités et convergence des techniques », *RHFD*, 1986, vol. 3
- ROSTAING (Corinne), « L'invisibilisation des femmes dans les recherches sur la prison », *Les Cahiers de Framespa*, 2017, n° 25, [En ligne] <http://journals.openedition.org/framespa/4480>, (consulté le 30 septembre 2023)
- ROUGERON (Georges), « La terreur bonapartiste dans le département de l'Allier, après le coup d'État », *Bulletin de la Société d'histoire de la Révolution de 1848*, 1937, vol. 34, p. 155-171

- ROUQUET (François), VOLDMAN (Danièle), « Violence, répression et différence de sexes, 1870-1962 bilan du séminaire », *Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent*, 1993, n° 52, p. 19-23
- ROYER (Jean-Pierre), « Le ministère public, enjeu politique au XIX^e siècle », in : CARBASSE (Jean-Marie) (dir.), *Histoire du Parquet*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 257-296
- SAINT-BONNET (François), « Technique juridique du coup d'État, juge gouvernemental », in : BLUCHE (Frédéric) (dir.), *Le prince, le peuple et le droit. Autour des plébiscites de 1851 et 1852*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 123-160
- SANCHEZ (Jean-Lucien), « La relégation (loi du 27 mai 1885) », Criminocorpus [En ligne], 2005, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/181> (consulté le 14 septembre 2023)
- SANCHEZ (Jean-Lucien), « Les lois Bérenger (lois du 14 août 1885 et du 26 mars 1891) », Criminocorpus [En ligne], 2005, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/132> (consulté le 14 septembre 2023)
- SANDRAS (Agnès), « Le « premier vagissement de la progéniture impériale » : faste et propagande autour de la naissance du fils de Napoléon III (1856) » BNF Histoire [En ligne], <https://histoirebnf.hypotheses.org/98> (consulté le 08/09/2023)
- SCHNAPPER (Bernard), « Le sénateur Bérenger et les progrès de la répression pénale en France, 1870-1914 », in : SCHNAPPER (Bernard) (dir.), *Voies nouvelles en histoire du droit. La justice, la famille, la répression pénale (XVI^e-XX^e siècles)*, Paris, Presses universitaires de France, 1991, p. 353-370
- SCHNAPPER (Bernard), « La récidive, une obsession créatrice au XIX^e siècle », in : *Le récidivisme*, XXI^e Congrès de l'Association Française de Criminologie, Poitiers 7-9 octobre 1982, Paris, Presses universitaires de France, 1983, p. 25-64
- SICARD (Germain), « La “commission départementale” de la Haute-Garonne et les Républicains en 1852 », in : BASTIER (Jean) (dir.), *Justice et politique. De la guerre de Cent ans aux fusillés de 1914*, 1998 (*Études d'histoire du droit et des idées politiques*, 2), p. 149-178
- SOULA (Laurence), « « Justice et répression politique : les commissions mixtes du Lot-et-Garonne et du Gers » Hommes et pays de la Moyenne Garonne. Actes du Congrès tenu à Agen et à Moissac les 24 et 25 mai 2004 », *Revue de l'Agenais*, 2005, n° 1, p. 371-394
- SOULA (Mathieu), « Récidive et illusion rétrospective », Criminocorpus [En ligne], 2016, <https://journals.openedition.org/criminocorpus/3178> (consulté le 26 juillet 2023)
- SOULA (Mathieu), « Récidive et récidivistes depuis deux siècles », in : ALLINNE (Jean-Pierre), SOULA (Mathieu) (dir.), *Les Récidivistes. Représentations et traitements de la récidive. XIX^e - XXI^e siècle*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, p. 11-24
- STORA-LAMARRE (Annie), « Les lois morales de la République « fin de siècle » 1880-1914 », in : BELOT (Robert) (dir.), *Tous républicains !*, Paris, Armand Colin, coll. « Recherches », 2011, p. 133-142
- TARRIDE (E), « Le procès de Théophile Ferré », *La Vie judiciaire*, 1991, p. 11-12
- THIBON (Christian), « Les victimes républicaines du Second Empire dans un arrondissement rural », in : FAURE (Alain), VIGIER (Philippe) (dir.), *Répression et prison politiques en France au XIX^e siècle*, Paris, Créaphis, 1990, p. 145-157

THOMAS (Yan), « The Division of Sexes in Roman Law », in : SCHMITT PANTEL (Pauline), DUBY (Georges), PERROT (Michelle) (dir.), *From Ancient Goddesses to Christian Saints*, Cambridge (Massachusetts) Londres, Harvard University Press, 1992 (*A History of women in the West*, 1), p. 83-137

TILLIER (Annick), « L'infanticide face à la justice au XIX^e siècle : l'exemple de la Bretagne, 1825-1865 », in : BARD (Christine), CHAUVAUD (Frédéric), PERROT (Michelle), PETIT (Jacques-Guy) (dir.), *Femmes et justice pénale : XIX^e - XX^e siècles*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015, p. 67-74

TÜRK (Pauline), « Le droit de grâce présidentiel à l'issue de la révision du 23 juillet 2008 », *Revue française de droit constitutionnel*, 2009, vol. 79, n° 3, p. 513-542

UMEZAWA (Aya), « Réformer par le livre : Une initiative méconnue de la Société royale pour l'amélioration des prisons (1819-1821) », *Criminocorpus* [En ligne], 2014, <http://journals.openedition.org/criminocorpus/2741> (consulté le 30 septembre 2023)

VALETTE (Jacques), « Le bagne de Rochefort 1815-1852 », in : PERROT (Michelle) (dir.), *L'impossible prison. Recherches sur le système pénitentiaire au XIX^e siècle*, Paris, Seuil, 1980, p. 206-235

VIMONT (Jean-Claude), « Histoire de la détention politique en France », *Criminocorpus* [En ligne], 2013, <http://journals.openedition.org/criminocorpus/2547> (consulté le 10 septembre 2023)

VIMONT (Jean-Claude), « Respect de la "Privacy" et détention politique en France », *Criminocorpus* [En ligne], 2013, <http://journals.openedition.org/criminocorpus/2556> (consulté le 4 novembre 2023).

VLAMYNCK (Alain), « La délinquance au féminin : crimes et répression dans le Nord (1880-1913) », *Revue du Nord*, 1981, vol. 63, n° 250, p. 675-702

VUILLEUMIER (Marc), « Le gouvernement de Versailles, les autorités suisses et les poursuites de la Commune de Paris en 1871 », *Le Mouvement social*, 1962, n° 38, p. 26-46 ; 1963, n° 44, p. 63-82

WRIGHT (Vincent), « The Coup d'État of December 1851. Repression and the Limits of the Repression », in : PRICE (Roger) (dir.), *Revolution and Reaction. 1848 and the Second French Republic*, Londres, Croom Helm, 1975, p. 303-333

ZALMAN (Malvin), « The Rise And Fall Of The Indeterminate Sentence », *Wayne Law Review*, 1977, vol. 24, n° 1, p. 45-94

ZYSBERG (André), « Politiques du bagne. 1820 - 1850 », *Annales historiques de la Révolution française*, 1977, n° 228, p. 269-305

Sources

I. Sources manuscrites

A. Archives nationales

I. Avant 1789 (Site de Paris)

Série X. Parlement de Paris

X1a 8836 Registre du Parlement de Paris

II. Après 1789 (site de Pierrefitte-sur-Seine)

1. Série AF. Archives du pouvoir exécutif (1789-1815)

Sous-série AF^{IV}. Secrétairerie d'État impériale et cabinet de Napoléon 1^{er}

AF^{IV} 1287 Rapports sur des recours en grâce
AF^{IV} 1374 Rapports sur la désertion
AF^{IV} 1721 Rapports sur la Hollande
AF^{IV} 1722 Lettres de l'architrésorier Lebrun, gouverneur de la Hollande, à Napoléon
AF^{IV} 1724 Lettres de l'architrésorier Lebrun, gouverneur de la Hollande, à Napoléon
AF^{IV} 1725 Lettres de l'architrésorier Lebrun, gouverneur de la Hollande, à Napoléon
AF^{IV} 1818 Correspondance sur l'organisation judiciaire en Hollande

2. Série BB. Ministère de la Justice

Sous-série BB³. Affaires criminelles

BB³ 168. Condamnés à la déportation détenus à la maison centrale du Mont Saint Michel

Sous-série BB⁵. Organisation judiciaire

BB⁵ 288 Généralité sur la Hollande. Cour de justice de la Haye. Correspondance.
BB⁵ 291 Correspondance entre les magistrats de la Hollande et le ministre de la Justice.

Sous-série BB¹⁷. Archives du cabinet du ministre

BB¹⁷ a1 Cabinet particulier du ministre (1815-1848)

- BB¹⁷ b1 Cabinet particulier du ministre. (1815-1848)
BB¹⁷ b2 Cabinet particulier du ministre. (1815-1848)

Sous-série BB¹⁸. Correspondance générale de la division criminelle

- BB¹⁸ 6440 Correspondance générale de la division criminelle. Questions relatives à la libération conditionnelle et à la grâce

Sous-série Série BB²¹. Grâces accordées

- BB²¹ 244 Rapport Legraverend sur l'affaire Lainé.

Sous-série BB²². Grâces collectives ; grâces politiques

- BB²² 1 – 6 Amnistie générale 1810
BB²² 7 Grâces des détenus condamnés par les tribunaux de Hollande
BB²² 8 – 11 Grâces des condamnés de l'expédition d'Irlande en 1798
BB²² 12 – 14 Grâces du baptême du duc de Bordeaux. Exécution de l'ordonnance du 6 fév. 1818 dans le Cher en 1820
BB²² 15 – 23 Grâces à l'occasion de la fête du roi (1818 – 1829)
BB²² 24 – 29 Grâces à l'occasion de la fête du roi (1818 – 1829)
BB²² 30 – 38 Grâces à l'occasion de la fête du roi (1818 – 1829)
BB²² 39 – 50 Grâces à l'occasion de la fête du roi (1818 – 1829)
BB²² 51 – 66 Grâces collectives et politiques 1830 – 1833
BB²² 67 – 82 Grâces collectives et politiques 1834 – 1837
BB²² 83 – 100 Grâces collectives et politiques 1838 – 1846
BB²² 101 – 111 Grâces collectives et politiques 1847 – 1853
BB²² 112 – 118 Grâces collectives et politiques 1852 – 1855
BB²² 119 – 123 Grâces collectives et politiques 1855 – 1856
BB²² 124 – 128 Grâces collectives et politiques 1856
BB²² 129 Grâces politiques 1852 – 1858
BB²² 130 Grâces politiques : dossiers généraux 1851/1852
BB²² 121 à 190 Suite des grâces politiques des condamnés de 1851
BB²² 191 Grâces collectives 1865 - 1890
BB²² 192 Grâces collectives 1896 et 1901
BB²² 193 Grâces collectives 1905
BB²² 194 Grâces collectives 1905 (suite)
BB²² 195 Grâces collectives 1900 – 1910
BB²² 196 Grâces collectives 1906
BB²² 197 Grâces collectives 1907
BB²² 198 Grâces collectives 1908
BB²² 199 Grâces collectives 1911 – 1924
BB²² 200 Grâces collectives 1910 – 1928

Sous-série BB²⁴. Grâces demandées et accordées ou refusées

- BB²⁴ 605 – 628 Dossier général S 60 77 99 : grâces et réductions de peine accordées en faveur d'individus originaires des départements annexés à la France (Savoie et Nice).

BB ²⁴ 716	Dossier général S 65 5611 : grâces accordées par l'Empereur, pendant son voyage en Algérie (mai 1865)
BB ²⁴ 720	Dossier général S 68 1198 : grâces à des condamnés qui ont contribué à rétablir l'ordre après une révolte
BB ²⁴ 724	Dossier général S 70 6722 : propositions de grâce en faveur des condamnés détenus dans les prisons du département de la Drôme
BB ²⁴ 727	Dossier général S 71 2120 : propositions de grâces en faveur des détenus du pénitencier de Constantine qui ont contribué à défendre la place pendant l'insurrection arabe (contient le dossier de Lafay) Dossier général S 71 233 : grâces accordées en faveur de condamnés pour leur conduite pendant la révolte de détenus à la maison centrale de Beaulieu Dossier général S 71 2346 : grâces accordées en faveur de détenus de Mazas qui ont refusé d'être mis en liberté par les agents de la Commune
BB ²⁴ 770	Dossier général S 72 8816 : grâces à l'égard des insurgés de 1871
BB ²⁴ 777	Dossier général S 72 10803 : propositions de grâces en faveur de condamnés transférés de la maison centrale de Haguenau à Clermont et qui n'ont pu participer aux grâces accordées en 1872
BB ²⁴ 795	Dossier Général 7401 S 73 : grâces trimestrielles
BB ²⁴ 855	Dossier S 79 2042 : grâces accordées à des transportés libérés qui ont pris une part active à la répression de l'insurrection canaque
BB ²⁴ 1124	Grâces trimestrielles 1873 - 1876
BB ²⁴ 1125	Dossier général 149 S 08 : demande de grâce du syndicat des marchands de 4 saisons de Saint-Etienne
BB ²⁴ 1126	Dossier général 4263 S7 : instructions sur l'exécution de l'ordonnance du 6/12/1818 (grâces collectives) 1828 Dossier général S 87 51 : instructions sur la mise en liberté des jeunes détenus.
BB ²⁴ 1127	Dossier général 4657 SM : exécution de l'ordonnance du 6/7/1834
BB ²⁴ 1128	Dossier général S2 9717 : proposition de grâce en faveur de plusieurs détenus de la maison centrale du Mont-Saint-Michel Dossier individuel S4 4441 : ajout d'une mention dans le répertoire des bureaux de grâce sous le N° 9, sur les propositions de grâce en dehors des présentations annuelles de l'ordonnance de 1818.
BB ²⁴ 2251 et 2252	Procès-verbaux du conseil privé jusqu'en 1815
BB ²⁴ 2253	Rapports portant la décision du Roi 1814-1816
BB ²⁴ 2254	Rapports portant la décision du Roi 1817-1818
BB ²⁴ 2255	Rapports portant la décision du Roi 1819-1821
BB ²⁴ 2256	Rapports portant la décision du Roi 1819-1823
BB ²⁴ 2257	Rapports portant la décision du Roi 1823-1825
BB ²⁴ 2258	Rapports portant la décision du Roi 1825-1829
BB ²⁴ 2259	Rapports portant la décision du Roi 1827-1830
BB ²⁴ 2260 à 2290	Rapports portant la décision du Roi 1831-1847
BB ²⁴ 2291 à 2293	Décisions du roi et du gouvernement provisoire 1848
BB ²⁴ 2294 à 2297	Décisions de L.N. Bonaparte p ^{dt} de la République 1849 - 1851
BB ²⁴ 2298 à 2316	Décisions de l'Empereur, 1852- 1869
BB ²⁴ 2316 à 2316	Décisions de l'Empereur puis du g ^{vt} provisoire 1869-1871
BB ²⁴ 2319 à 2323	Décrets de grâces 1872 – 1880
BB ²⁴ 2323 à 2345	Décrets de grâces 1881 – 1896

BB ²⁴ 2346	Décrets de grâces 1897
BB ²⁴ 2347 à 2353	Décrets de grâces 1898 – 1904
BB ²⁴ 2354	Décrets de grâces 1905
BB ²⁴ 2355	Décrets de grâces 1906
BB ²⁴ 2356	Décrets de grâces 1907
BB ²⁴ 2357 à 2370	Décrets de grâces 1908 – 1932

Sous-série BB³⁰. Versements divers

BB ³⁰ 448	Dossier relatif à l'amnistie
BB ³⁰ 462	Dossier : création comité de grâces politiques 1852
BB ³⁰ 480	Dossier : grâces accordées lors du mariage du duc de Berry
BB ³⁰ 809	Registre des grâces politiques de 1852 et années suivantes

4. Versement 20030558. Bureau des grâces et de la libération conditionnelle (direction des affaires criminelles et des grâces)

2003 05 58 /4	Dossier 336. Statistiques des grâces générales (1893 – 1967)
2003 05 58 /10	Dossier 332. Libération conditionnelle. Condamnés transportés
2003 05 58 /13	Dossier 33. Sursis. Révélation des condamnés
2003 05 58 /14	Circulaires de la direction des affaires criminelles et des grâces
2003 05 58 /17	Grâces générales. Procédures, circulaires
2003 05 58 /23	Dossier 250. Recours en grâce des condamnés coloniaux
2003 05 58 /24	Dossier 248. Notification des grâces ; Préfet. Algérie

5. Série F : ministère de l'Intérieur

Sous-série F¹. Administration générale.

Sous-série F1^a : Objets généraux

F1^a 639-699 : circulaires du ministère de l'Intérieur

Sous-série F1^e : Pays annexés ou dépendants

F1^e 48 à 55 : administration de la Hollande avant 1813

F1^e 48 6 : correspondance de l'intendant de l'Intérieur Alphonse en 1813 (mais le rapport de l'intendant de l'Intérieur de BB 22 7 est de déc 1811)

F1^e 48 10 : suspension de poursuites judiciaires sur la terre de Bostel

Sous-série F¹⁶. Prisons

F ¹⁶ 41	Grâces de détenus du Mont-Saint-Michel
F ¹⁶ 106	Régime de discipline des prisons, inspection
F ¹⁶ 357 ^a	Rennes, 1824. Secours et grâces accordées à la Saint louis
F ¹⁶ 364	Condamnés à la déportation transférés au Mont Saint Michel
F ¹⁶ 365	Rapports de Laville de Mirmont
F ¹⁶ 461 ^a	Correspondance : mise en place de la procédure de l'ordonnance de 1818
F ¹⁶ 461 ^b	États des propositions de grâces envoyés par les préfets pour 1818.

F ¹⁶ 462	Grâces de 1817 à 1823
F ¹⁶ 463	Grâces de 1817 à 1823
F ¹⁶ 464	Grâces de 1830
F ¹⁶ 530	Rapports de Laville de Mirmont
F ¹⁶ 531	Prisons. Pièces à examiner et à classer.

6. Série O. Maison du Roi (Restauration)

O ³ 802	Mariage du duc de Berry
O ³ 805	Sacre de Charles X
O ³ 806	Sacre de Charles X

B. Service historique de la défense (site du fort de Vincennes)

GR C. Guerre et armée de terre. Premier Empire.

GR C 18 83. Lois sur la justice militaire et amnisties (de 1789 à l'an XII)

MV 7 CC. Dossiers individuels des officiers de marine (1760 à nos jours)

II. Sources imprimées

1. Législation et circulaires

Bulletin de l'administration pénitentiaire, Melun, Imprimerie administrative, 1886, t. I.

Bulletin officiel de la Guyane française, Cayenne, Imprimerie du gouvernement, 1885 - 1911.

Bulletin des lois, Paris, Imprimerie Nationale [ou Royale, ou Impériale], 1798 - 1911.

Bulletin des lois de la délégation du gouvernement de la Défense nationale hors de Paris, Versailles, Imprimerie Nationale, 1871, 512 p.

Bulletin des lois et ordonnances publiées depuis la révolution de juillet 1830. Années 1830 à 1834, Paris, Dupont, 1849, t. I, 552 p.

Bulletin officiel du ministère de la Justice, Paris, Imprimerie Nationale, 1876 - 1895.

CHAUVEAU (Adolphe), *Code pénal progressif. Commentaire de la loi modificative du Code pénal*, Paris, Coquillière, 1832, XVIII-504 p.

CHABROL-CHAMEANE (de) (Ernest), *Dictionnaire général des lois pénales disciplinaires et de police*, 1^{re} éd., Paris, Marsut, 1842, 2 vol.

Circulaires, instructions et autres actes émanés du Ministère de l'Intérieur, ou, relatifs à ce département : de 1797 à 1821 inclusivement, Paris, Imprimerie Royale, 1822, 595 p.

Code de justice militaire pour l'armée de terre (9 juin 1857). Annexes, formules, modèles et dispositions diverses. 6^e édition, mise à jour des textes en vigueur jusqu'au 1er octobre 1908, 6e édition., Paris, Henri Charles-Lavauzelle, 1908, 301 p.

Code pénitentiaire. Recueil des actes et documents officiels intéressant les services et les établissements pénitentiaires, Imprimerie administrative, Melun, 1876 - 1911.

DUVERGIER (Jean-Baptiste), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements avis du Conseil d'Etat.*, Guyot et Scribe, 1838, t. XXII, 488 p.

DUVERGIER (Jean-Baptiste) (dir.), *Code pénal annoté. Edition 1832*, Paris, 1833, 100 p.

MENERVILLE (Charles-Louis), *Dictionnaire de la législation algérienne, code annoté et manuel raisonné des lois, ordonnances, décrets, décisions et arrêtés publiés au « Bulletin officiel des actes du gouvernement »*, Alger, Paris, Durand et al., 1867, 702 p.

MOREAU-CHRISTOPHE (Louis-Mathurin), *Code des prisons*, Paris, Imprimerie administrative de Paul Dupont, 1845 – 1876.

Libération conditionnelle. Documents parlementaires (loi du 14 août 1885), Melun, Imprimerie administrative, 1909, 366 p.

Notice sur la transportation à la Guyane française et à la Nouvelle-Calédonie, Melun, Imprimerie administrative, 1902, 7 vol.

Recueil des circulaires et instructions émanées du Ministère de l'intérieur de 1831 à 1837 inclusivement et des circulaires et instructions émanées du Ministère du commerce et des travaux publics de 1831 à 1839 inclusivement, Paris, P. Dupont, 1848, xl+643 p.

Recueil des lettres circulaires et autres actes publics du ministère de l'Intérieur, Paris, Imprimerie Royale, 1819, 3 vol.

2. Jurisprudence

DALLOZ, *Jurisprudence générale du royaume ou Répertoire méthodique de la législation et de la jurisprudence modernes*, Paris, au Bureau de la Jurisprudence générale, 1830, 967 p.

DENISART (Jean-Baptiste), BAYARD (François), CAMUS (Armand-Gaston), CALENGE (L), *Collection de décisions nouvelles et de notions relatives à la jurisprudence*, 8^e éd., Paris, Lamy, 1805, t. X, 720 p.

SIREY (Jean-Baptiste), *Recueil Sirey*, Paris, Bureau de l'administration du recueil, 1862

3. Recueils de statistiques, enquêtes, almanachs

Almanach National de France [Impérial, Royal, Royal et National, National] Paris, Testu [Guyot, Guyot-Scribe, Berger-Levrault], 1796 – 1895.

Compte général de l'administration de la justice criminelle en France, Paris, Imprimerie nationale, 1827-1911.

Enquête parlementaire sur le régime des établissements pénitentiaires, Versailles, Cerf et fils puis Imprimerie Nationale, 1873, 8 vol.

Société de patronage des prisonniers libérés du ressort de la cour d'appel d'Angers. Compte-rendu de l'année 1899, Angers, Imprimerie Germain, 1900.

Société royale pour l'amélioration des prisons. Recueil de dix-huit pièces., Paris, Imprimerie Royale, 1819, 259 p.

Statistique des prisons et établissements pénitentiaires, Paris, Dupont, 1854 - 1911.

4. Ouvrages et articles

- ACHARD-JAMES (Jean-Marie), *Laurent, ou les Prisonniers*, Paris, Mme Huzard, 1821, 282 p.
- ALAUZET (Isidore), *Essai sur les peines et le système pénitentiaire*, 2^e éd., Cosse et Marchal, 1863, 338 p.
- ALAUZET (Isidore), *Essai sur les peines et le système pénitentiaire*, 1^{ère} éd., Imprimerie Royale, 1842, 295 p.
- ALHOY (Maurice), *Les bagnes, histoire, types, mœurs, mystères*, Paris, Gustave Havard, Dutertre, Michel Lévy, 1845, 476 p.
- ALISSAN DE CHAZET (René), *Éloge historique de son altesse royale Charles-Ferdinand d'Artois, duc de Berry, fils de France*, Paris, Imprimerie Royale, 1820, 95 p.
- ALLEMANE (Jean), *Mémoires d'un Communard. Des barricades au bagne*, Paris, Librairie socialiste, 1906, 527 p.
- ANGELIQUE (Marie), *Une maison de correction en 1868*, Moulins, C. Desrosier, 1876, 353 p.
- APPERT (Benjamin), *Rapport sur l'état actuel des prisons, des hospices et des écoles. Départements de l'Aisne, du Nord, du Pas-de-Calais et de la Somme, suivi de considérations générales sur ces sortes d'établissements*, Paris, Chanson, Colas, 1824, 168 p.
- APPERT (Benjamin), *Journal des prisons, hospices, écoles primaires et établissements de bienfaisance*, Paris, Baudouin frères, 1825, 4 vol.
- APPERT (Benjamin), *Voyage aux bagnes de Brest, Lorient et Rochefort*, Guilbert, 1828.
- APPERT (Benjamin), *Bagnes, prisons et criminels*, Paris, Guilbert et Roux, 1836, 338 p.
- APPERT (Benjamin), *Dix ans à la cour du roi Louis-Philippe, et souvenirs du temps de l'Empire et de la Restauration*, Paris, J. Renouard, 1846, 3 vol., 328 + 347 + 336 p.
- APPERT (Felix Antoine), *Rapport d'ensemble...sur les opérations de la justice militaire relatives à l'insurrection de 1871*, Imprimeurs de l'Assemblée nationale, 1875, 365 p.
- ARBOUX (Jules), *Manuel des visiteurs de prisons*, Paris, Marchal et Billard, 1894, 140 p.
- ARCHIER (Adolphe), *Le privilège de Saint-Romain. Chronique du XVII^e siècle*, Sagnier, 1847, 436 p.
- AUBER (Charles-Auguste), *Biographie poitevine. M. Guerry-Champneuf, avocat du barreau de Poitiers*, Poitiers, Imprimerie de Henri Oudin, 1852, 43 p.
- AVENEL (d') (Georges), *La réforme administrative*, Paris, Berger-Levrault, 1891.
- AYLIES (Séverin), *La question pénitentiaire en 1865. La peine de mort. La liberté préparatoire des condamnés*, Paris, Imprimerie de J. Claye, 1865, 38 p.
- AYLIES (Séverin), *Du Système pénitentiaire et de ses conditions fondamentales*, Paris, G. Gosselin, 1837.
- BALLIERE (Achille), *La déportation de 1871, souvenirs d'un évadé de Nouméa*, Paris, G. Charpentier, 1889, 432 p.
- BARBAN (Lucien), CALVO (Dominique), *Traité pratique de l'administration et du service des prisons*, E. Dentu et Dupont, 1866, 268 p.
- BARBE-MARBOIS (de) (François), *Visite des prisons des départements du Calvados et de la Manche par un Membre de la Société Royale pour l'Amélioration des Prisons en août et sept. 1821*, Paris, Imprimerie Royale, 1821.

- BARBE-MARBOIS (de) (François), *Rapport sur l'état actuel des prisons dans les départemens du Calvados, de l'Eure, de la Manche et de la Seine-Inférieure : et sur la maison de correction de Gaillon*, Didot, 1824, 46 p.
- BARD (Alphonse), ROBIQUET (Paul), *La Constitution française de 1875 étudiée dans ses rapports avec les constitutions étrangères : droit constitutionnel comparé*, Paris, E. Thorin, 1876, 1 vol., 400 p.
- BATBIE (Anselme), *Introduction générale au droit public et administratif*, Paris, Cotillon, 1861.
- BEAUMONT (Gustave de), TOCQUEVILLE (Alexis de), *Système pénitentiaire aux États-Unis et de son application en France suivi d'un Appendice sur les colonies pénales et de notes statistiques*, 3^e éd., Paris, C. Gosselin, 1845, 446 p.
- BECCARIA (Cesare), *Des délits et des peines*, Paris, Flammarion, 2006 [1764], 187 p.
- BENOISTON DE CHATEAUNEUF (Louis-François), « Mémoire Sur la Condition Des Femmes Et Des Jeunes Filles Détenues Et Libérées », *Mémoires de l'Académie des sciences morales et politiques*, vol. 6, 1850, p. 663-696.
- BENTHAM (Jérémie), *Théorie des peines et des récompenses*, traduit par Etienne DUMONT, Londres, B. Dulau, 1811, 413 p.
- BERENGER (Alphonse), *De la justice criminelle en France, d'après les lois permanentes, les lois d'exception et les doctrines des tribunaux*, Paris, L'Huillier, 1818.
- BERENGER (Alphonse), *De la répression pénale, de ses formes et de ses effets. Rapport fait à l'Académie des sciences morales et politiques.*, Paris, F. Didot frères, 1852, 2 vol.
- BERNARD (Martin), *Dix ans de prison au Mont-Saint-Michel et à la citadelle de Doullens 1839 à 1848*, Pagnerre, 1861, 310 p.
- BERTAULD (Alfred), *Cours de Code pénal et leçons de législation criminelle*, 3^e éd., Paris, Cosse et Marchal, 1864, XV-670 p.
- BERTAULD (Alfred), *Leçons de législation criminelle, appendice au « Cours de code pénal »*, 1^{ère} éd., Videcoq, 1854, XV-544-XIX p.
- BERTHELOT (Jacques Martin), *Observations de médecine pratique sur le choléra morbus de Paris en 1832 et 1833*, Paris, Librairie des sciences médicales de Just Rouvier et Le Bouvier, 1835, 427 p.
- BERTON (Jean-Michel), *Observations critiques sur la procédure criminelle*, Paris, Emery et Delaunay, 1818, 271 p.
- BESSAT (Charles), *Le droit de grâce. Audience solennelle de rentrée du 3 novembre 1881. Cours d'appel d'Aix*, Aix, Remondet-Aubin, 1881, 78 p.
- BLANCHE (Antoine-Georges), *Études pratiques sur le Code pénal*, Paris, Cosse et Marchal, 1861, 7 vol.
- BOGELOT (Gustave), *Du patronage des libérés*, Georges Carré, 1887, 38 p.
- BONNERON (Géo), *Les prisons de Paris*, Paris, Firmin-Didot, 1897, 369 p.
- BONNET (Auguste), *Hygiène physique et morale des prisons ou de l'influence que les systèmes pénitentiaires exercent sur le physique et le moral des prisonniers*, J. Rouvier, 1847, 174 p.
- BONNEVILLE DE MARSANGY (Arnould), *De la récidive, ou des moyens les plus efficaces pour constater, rechercher et réprimer les rechutes dans toute infraction à la loi pénale*, Paris, Librairie de jurisprudence de Cotillon, 1844, 466 p.

- BONNEVILLE DE MARSANGY (Arnoul), *Des libérations préparatoires. Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée du tribunal civil de Reims le 3 novembre 1846*, Reims, Imprimerie de Regnier, 1846, 26 p.
- BONNEVILLE DE MARSANGY (Arnould), *Traité des diverses institutions complémentaires du régime pénitentiaire*, Paris, Joubert, 1847, XVI+719 p.
- BONNEVILLE DE MARSANGY (Arnould), *De l'amélioration de la loi criminelle en vue d'une justice plus prompte : plus efficace, plus généreuse et plus moralisante*, Paris, Cotillon, 1855, vol.1, 782 p.,
- BONNEVILLE DE MARSANGY (Arnould), *De l'amélioration de la loi criminelle en vue d'une justice plus prompte : plus efficace, plus généreuse et plus moralisante*, Paris, Cotillon, 1864, vol. 2, 700 p.
- BONOT (Marius), *La liberté individuelle et les mesures d'exception sous le Second Empire.*, Paris, A. Michalon, 1908, 234 p.
- BOUCLY (Robert), *De l'influence réciproque du législateur et du juge dans l'application des peines. Thèse pour le doctorat*, Rennes, Imprimerie Oberthur, 1904, X-106 p.
- BOUILLAUD (Jean), *Traité pratique, théorique et statistique du choléra-morbus de Paris appuyé sur un grand nombre d'observations recueillies à l'hôpital de la Pitié*, Paris, J.B.Baillière, 1832, 426 p.
- BOUILLIER (Francisque), *Funérailles de M. Charles Lucas, le 23 décembre 1889. Discours*, Imprimerie de Firmin-Didot, 1890, 7 p.
- BOURGUIGNON-DUMOLARD (Claude-Sébastien), *Dictionnaire raisonné des lois pénales de la France*, Paris, Garnery, 1811, 3 vol.
- BRACHET-FERRIERES (de), *L'Intérieur des prisons militaires en France, suivi d'un Projet d'organisation des maisons de discipline et de détention*, Paris, L'Écrivain, 1820, 203 p.
- BRACHET-FERRIERES (de), *Mercure de France et chronique de Paris*, Mercure, 1819, 596 p.
- BREUILLAC (Georges), *Des recours en grâce*, G. Pedone-Lauriel, Paris, 1885, 44 p.
- BRUNOT (Charles), « Le contrôle des services pénitentiaires », *Revue pénitentiaire et de droit pénal. Bulletin de la Société générale des prisons*, vol. 19, n° 7, 1895, p. 1189-1194.
- BUISSON (Ferdinand), *Dictionnaire de pédagogie*, 2^e éd., Paris, Hachette, 1911.
- CARPENTIER, *Répertoire général alphabétique du droit français contenant sur toutes les matières de la science et de la pratique juridiques l'exposé de la législation, l'analyse critique de la doctrine et les solutions de la jurisprudence*, Paris, Forcel, 1886.
- CATON (Joannès), *Journal d'un déporté 1871-1879, de la Commune à l'île des Pins*, Paris, France-Empire, 1986, 486 p.
- CAUMONT DE LA FORCE (de) (Auguste), *L'architrésorier Lebrun, gouverneur de la Hollande, 1810-1813.*, Paris, Plon, 1907.
- CEBY (Jules), « L'élaboration de la Charte constitutionnelle de 1814 (1^{er} avril-4 juin 1814) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine (1899-1914)*, vol. 8, n° 7, 1906, p. 527-531.
- CERFBERR DE MEDELSHEIM (Alphonse), *La vérité sur les prisons. Lettres à M. De Lamartine*, Paris, Mansut, 1844, 76 p.
- CHARDON (Henri), *L'administration de la France, les fonctionnaires : les fonctionnaires de gouvernement, le Ministère de la justice*, Paris, Perrin, 1908, 435 p.
- CHARPENTIER (Théodore), *Projet de maison pénitentiaire, par Théodore Charpentier*, Paris, Imprimerie de Firmin Didot frères, 1838, 12 p.

- CHASSINAT (Raoul), *Études sur la mortalité dans les bagnes et dans les maisons centrales de force et de correction depuis 1822 jusqu'à 1837 inclusivement*, Dupont, 1844, 154 p.
- CHATEAUBRIAND (de) (René), *Œuvres complètes de M. le vicomte de Chateaubriand*, Paris, Ladvocat, 1827, 3 vol.
- CHATELAIN (Alfred), *Du Droit de grâce. Cour d'appel d'Orléans. Audience solennelle de rentrée du 4 novembre 1873.*, Imprimerie de Puget., Orléans, 1873, 42 p.
- CHAUVEAU (Adolphe), HELIE (Faustin), *Théorie du code pénal*, 1^{re} éd., Paris, Cosse, Marchal et Billard, 1872.
- CHAUVEAU (Adolphe), HELIE (Faustin), MESNARD (Edmond), *Théorie du Code pénal*, 2^e éd., 1887.
- CHENIER (de) (Louis-Joseph-Gabriel), *Guide des tribunaux militaires, ou Législation criminelle de l'armée, contenant avec des notes et des commentaires explicatifs, le texte entier des lois, décrets, arrêtés, ordonnances, avis du Conseil d'État rendus depuis 1789 jusqu'à ce jour et la jurisprudence établie*, Anselin, 1838, 540 p.
- COMMISSION INSTITUÉE POUR RECUEILLIR LES FAITS RELATIFS A L'INVASION ET AUX EFFETS DU CHOLERA DANS LE DEPARTEMENT DE LA SEINE, *Rapport sur la marche et les effets du choléra-morbus dans Paris et les communes rurales du département de la Seine : année 1832*, Paris, Imprimerie Royale, 1834, 70 p.
- CORNE (Anatole), *Prisons et détenus*, Duthilleul et Laigle, 1869, 173 p.
- COURBON-MONTVIOL (Fleury-Marie), *Procès-verbal d'installation de la Cour prévôtale de Lyon. Département du Rhône*, Lyon, Imprimerie de J.B. Kindelen, 1816, 12 p.
- CREUZE DE LESSER (Auguste), *Voyage en Italie et en Sicile*, Paris, Didot l'ainé, 1806, 372 p.
- CUCHE (Paul), *Traité de science et de législation pénitentiaires*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1905, 633 p.
- CUCHE (Paul), *Précis de droit criminel*, Paris, Dalloz, 1925, 455 p.
- DACLIN (Charles), *La libération conditionnelle : ses rapports avec le système des sentences indéterminées. Thèse pour le doctorat*, Lyon, A. Rey, 1899, VIII-112 p.
- DALLOZ (Edouard), VERGE (Charles), *Code pénal annoté et expliqué d'après la jurisprudence et la doctrine*, Paris, Au bureau de la Jurisprudence générale, 1881, 1065 p.
- DANJOU (E.), *Des prisons, de leur régime et des moyens de l'améliorer*, Paris, A. Egron, 1821, 620 p.
- DEMETZ (Frédéric-Auguste), *Fondation d'une colonie agricole de jeunes détenus à Mettray*, Paris, Benjamin Duprat, 1839, 120 p.
- DEMETZ (Frédéric-Auguste), *Résumé sur le système pénitentiaire*, Paris, Imprimerie Royale, 1844, 49 p.
- DESPINE (Félix), *Quelques observations sur le mode de traitement à adopter vis-à-vis des détenus dans les maisons pénitentiaires*, Boehm et fils, 1867.
- DESPORTES (Fernand), *La réforme des prisons*, A. Le Clère, 1862, 107 p.
- DESPREZ (Édouard), *De l'abolition de l'emprisonnement*, E. Dentu, 1868, 218 p.
- DREYFUS (Ferdinand), *Un philanthrope d'autrefois. La Rochefoucauld-Liancourt. 1747-1827*, Paris, Plon Nourrit et Cie, 1903, 547 p.

- DUCPETIAUX (Édouard), *Des progrès et de l'état actuel de la réforme pénitentiaire et des institutions préventives, aux États-Unis, en France, en Suisse, en Angleterre et en Belgique*, Bruxelles, Société Belge de Librairie, 1838, 410 p.
- DULAURE (Jacques Antoine), *1814 - 1830. Histoire des cent-jours de la Restauration et de la Révolution de 1830*, Paris, Poirée, 1845, 574 p.
- ELICAGARAY (d') (Édouard), *Histoire des prisons de France depuis 1789 jusqu'à nos jours*, R. Langlois, 1835, 63 p.
- FAUCHER (Léon), *De la réforme des prisons*, Angé, 1838, 338 p.
- FERRIERE (de) (Claude-Joseph), *Dictionnaire de droit et de pratique*, Paris, Bauche, 1771, 763 p.
- FERRUS (Guillaume-Marie-André), *Des Prisonniers, de l'emprisonnement et des prisons*, Paris, G. Baillière, 1850.
- FERRUS (Guillaume-Marie-André), *De l'Expatriation pénitentiaire, pour faire suite à l'ouvrage : « Des Prisonniers, de l'emprisonnement et des prisons »*, Paris, Germer-Baillière, 1853.
- FERRUS (Guillaume-Marie-André), *De la Réforme pénitentiaire en Angleterre et en France, travail faisant suite à l'ouvrage : « Des Prisonniers, de l'emprisonnement et des prisons »*, Paris, G. Baillière, 1853.
- FILANGIERI (Gaetano), *Œuvres*, Paris, J.-P. Aillaud, 1840.
- FOUCART (Émile-Victor), *Éléments de droit public et administratif, ou Exposé méthodique des principes du droit public positif*, Paris, Videcoq, 1839.
- FOUCAULT (Marin), *Poésies et lettres des détenus des prisons de Laval*, Laval, Imprimerie de Eugène Jamin, 1874, 178 p.
- FRESNEL (R.), APPERT (Benjamin), *Considérations qui démontrent la nécessité de fonder des maisons de refuge, d'épreuves morales pour les condamnés libérés*, Renouard, 1829, 162 p.
- GALOPIN (Arnould), *Les enracinées*, Paris, Fayard, 1903, 288 p.
- GARRAUD (René), GARRAUD (Pierre), *Précis de droit criminel*, 11^e éd., Paris, Sirey, 1911.
- GASPARIN (Adrien-Etienne-Pierre), *Rapport au roi sur les prisons départementales*, Imprimerie Royale, 1837, 106 p.
- GAURAINCOURT (Pierre-A. Maxime), *Traité du droit de grâce sous la République. Thèse pour le doctorat*, Paris, A. Rousseau, 1881, VIII-126 p.
- GEFFROY (Gustave), *Blanqui, L'Enfermé*, Paris, Charpentier, 1897, 446 p.
- GEORGE (Lucien), *Du sursis conditionnel à l'exécution de la peine et de la libération conditionnelle. Étude de droit français et de droit comparé*, Paris, Arthur Rousseau, 1895, 462 p.
- GERANDO (de) (Joseph-Marie), *Institutes du droit administratif français: ou Éléments du code administratif, réunis et mis en ordre, contenant l'exposé des principes fondamentaux de la matière, les textes des lois et ordonnances, et les dispositions pénales qui s'y rattachent*, Chez Nève, 1829, t. I, 464 p.
- GIRARD (Fulgence), *Histoire du Mont-Saint-Michel comme prison d'État, avec les correspondances inédites des citoyens Armand Barbès, Auguste Blanqui, Martin Bernard, Flotte, Mathieu, d'Épinal, Béraud, etc.*, Paris, P. Permain, 1849, 372 p.
- GIRAUD (Alfred), *De la surveillance de la haute police et de la réhabilitation*, A. Durand, 1862, 122 p.
- GLEIZES (Vénuste), *Mémoire sur l'état actuel des bagnes en France*, Paris, Imprimerie Royale (et Imprimerie de Bourgogne et Martinet), 1840, 35 p.

- GLEIZES (Vénuste), *Mémoire sur la réforme des prisons et contre le projet de loi présenté aux Chambres législatives*, Brest, Imprimerie de A. Proux, 1840, 80 p.
- GORDON (James), *The History of the Irish rebellion, in the year 1798, etc.*, Philadelphie, John Clarke, & co, 1813, 434 p.
- GRANDPRE (Pauline), *Les condamnées de Saint-Lazare*, Paris, F. Curot, 1869, 336 p.
- GRANIER (Camille), *Écoles de gardiens. Dictées choisies conformément au règlement du 19 août 1893*, Melun, Imprimerie administrative, 1900, 162 p.
- GRANIER (Camille), « Un réformatoire en 1814 », *Revue pénitentiaire et de droit pénal. Bulletin de la Société générale des prisons*, vol. 22, n° 2, 1898, p. 219-238.
- GRANIER (Camille), *Les commissions de surveillance*, Melun, Imprimerie administrative, 1895, 24 p.
- GREHAN (Amédée), *La France maritime*, Paris, Dutertre, 1852, 404 p..
- GUILLOT (Adolphe), *Paris qui souffre. Les Prisons de Paris et les prisonniers*, Paris, E. Dentu, 1890, 499 p.
- GUILLOT (P), *Considérations sur les prisonniers libérés et sur les moyens de rendre les récidives moins fréquentes*, Paris, Imprimerie de Mme Porthmann, 1839, 30 p.
- HALL (Basil), *Voyage dans les États-Unis de l'Amérique du Nord, et dans le Haut et le Bas-Canada*, Bruxelles, Dumont, 1835, 285 p.
- HALL (Basil), *Travels in North America*, Edinbourg, Cadell and co, 1829, 446 p.
- HAUSSONVILLE (Gabriel-Paul-Othenin d'), *Les établissements pénitentiaires en France et aux colonies*, Paris, Michel-Lévy frères, 1875, 638 p.
- HELIE (Faustin), *Traité de l'instruction criminelle ou Théorie du Code d'instruction criminelle*, Paris, C. Ingray, 1845, 9 vol.
- HERBETTE (Louis), *Parcelles de vie*, Auxerre, Imprimerie de A. Lanier, 1899.
- HODENPIJL (C. F. Gijsberti), *Napoleon in Nederland*, De erven F. Bohn, 1904, 398 p.
- HOWARD (John), *L'état des prisons, des hôpitaux et des maisons de force en Europe au XVIII^e siècle*, Atelier, 1994 [1788], 608 p.
- HUGO (Victor), *Les châtiments*, Nouvelle édition par Jean-Marc Hovasse., Paris, Flammarion, 2018 [1853], 476 p.
- JACQUINOT-PAMPELUNE (Victor), *Sur la maison centrale de détention de Melun*, s.l., 1819, 38 p.
- JACQUINOT-PAMPELUNE (Victor), *Rapport fait au Conseil général des prisons dans sa séance du 8 juin 1819 par la commission nommée pour s'occuper des mesures de police judiciaire et administrative des prisons*, s.l.n.d., 11 p.
- JOIGNEAUX (Pierre), *Les prisons de Paris*, Paris, Fortin et Raymond-Bocquet, 1841, 346 p.
- JOLY (Henri), *Le crime : étude sociale*, Paris, L. Cerf, 1888.
- JUSSIEU (de) (Laurent-Pierre), *Antoine et Maurice*, Paris, L. Colas, 1821, 223 p.
- JUSTE (Théodore), *Le soulèvement de la Hollande en 1813 et la fondation du royaume des Pays-Bas précédés d'une introduction sur le règne de Louis Bonaparte. 1806-1817*, La Haye, 1870.
- LA ROCCA (de) (Jean), *Voyage de l'Empereur en Corse et ses conséquences*, Bastia, Fabiani, 1860, 61 p.

LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT (de) (François), *Des prisons de Philadelphie par un Européen*, 1^{ère} éd., Paris, Philadelphie, Dupont et Moreau, 1796, 63 p.

LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT (de) (François), *Des prisons de Philadelphie par un Européen*, 2^e éd., Amsterdam, Holtrop, 1799, 97 p.

LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT (de) (François), *Des prisons de Philadelphie par un Européen*, 4^e éd., Paris, Madame Huzard, 1819, XXIV-99 p.

LA ROCHEFOUCAULD-LIANCOURT (de) (François), *Société royale pour l'amélioration des prisons. Séance générale du 13 mars 1821, présidée par S. A. R. Mgr le duc d'Angoulême. Rapport de M. le duc de La Rochefoucauld sur le concours ouvert pour un ouvrage destiné à servir de lecture aux détenus*, Paris, Imprimerie Royale, 1821.

LA VILLE DE MIRMONT (de) (Alexandre Jean Joseph), *Oeuvres dramatiques de M. De La Ville de Mirmont*, Paris, D'Amyot, 1846, 4 vol., 662 p.

LA VILLE DE MIRMONT (de) (Alexandre-Jean-Joseph), *Observations sur les maisons centrales de détention*, Paris, Crapelet, 1833, 60 p.

LABORDE (Adrien), *Cours élémentaire de droit criminel*, Paris, A. Rousseau, 1891, 822 p.

LACOINTA (Jules), « Du droit de grâce », *Revue pénitentiaire et de droit pénal. Bulletin de la société générale des prisons*, vol. 7, 1881.

LACOMME (Henri), *Comparaison entre le droit de grâce et la libération conditionnelle*, Toulouse, Imprimerie moderne, 1910, 170 p.

LAFARGE (Marie), COLLARD (Maurice), *Heures de prison*, New York, C. Lassalle, 1854.

LAINE (Armand), *Traité élémentaire de droit criminel*, Paris, A. Cotillon, 1879, 3 vol.

LAMARQUE (de) (Jules), *La réhabilitation des libérés. Manuel du patronage*, Paris, Berger-Levrault, 1877, 454 p.

LAMY (Charles), *Des régimes pénitentiaires envisagés au point de vue de l'amendement, étude de droit comparé : thèse pour le doctorat*, Paris, A. Rousseau, 1899, 147 p.

LAROQUE (Jean-Baptiste), *Le bagne et les maisons centrales de force et de correction, ou Compte rendu des essais de moralisation pendant trois années de prédication*, Sirou et Desquers, 1846, 160 p.

LAUVERGNE (Hubert), *Les forçats considérés sous le rapport physiologique, moral et intellectuel : observés au bagne de Toulon*, Paris, J.-B. Baillière, 1841.

LE SELLYER (Achille-François), *Traité de droit criminel appliqué aux actions publique et privée qui naissent des contraventions, des délits et des crimes*, 2^e éd., Paris, G. Thorel, 1844, 6 vol.

LEFEBURE (Constant), *Souvenirs d'un ancien directeur des prisons de Paris*, H. Louvet., Paris, H. Louvet, 1894, 79 p.

LEFEBURE (Léon), *Le prisonnier libéré, sa condition dans la société contemporaine d'après des documents récents*, Paris, J. Gervais, 1880, 66 p.

LEFORT (Joseph), *Cours élémentaire de droit criminel*, 1^{ère} édition, Paris, E. Thorin, 1877, VIII-563 p.

LEGOUX (Jules), *Du Droit de grâce en France comparé avec les législations étrangères, commenté par les lois, ordonnances, décrets, lettres patentes*, Paris, Cotillon, 1865.

LEGRAVEREND (Jean-Marie-Emmanuel), *Traité de la procédure criminelle devant les tribunaux militaires et maritimes de toute espèce*, Paris, Imprimerie de Valade, 1808, 2 vol., XX-324 + IX-244 p.

LEGRAVEREND (Jean-Marie-Emmanuel), *Traité de la législation criminelle en France*, 1^{re} éd. Paris, Imprimerie Royale, 1816, 2 vol.

LEGRAVEREND (Jean-Marie-Emmanuel), *Traité de la législation criminelle en France*, 3^e éd., Paris, Vve C. Béchet, 1830, 2 vol., XLVIII-721 + 819 p.

LEGRAVEREND (Jean-Marie-Emmanuel), *Observations sur le jury en France*, Paris, Imprimerie de la Cour de cassation, 1819, 120 p.

LEGRAVEREND (Jean-Marie-Emmanuel), *Des lacunes et des besoins de la législation française, en matière politique et en matière criminelle ou Du défaut de sanction dans les lois d'ordre public*, Béchet aîné, 1824, 270 p.

LEGRAVEREND (Jean-Marie-Emmanuel), *Un mot sur le projet de loi relatif aux sacrilèges*, Paris, Béchet aîné, 1825, 28 p.

LEPINE (Louis), *Mes souvenirs*, Paris, Payot, 1929.

LOMBROSO (Cesare), *L'homme criminel. Criminel-né, fou moral, épileptique : étude anthropologique et médico-légale*, Paris, F. Alcan, 1887.

LONDRES (Albert), *Au bagne*, Paris, Arléa, 2008 [1923], 224 p.

LOUVARD (E), *Les nouvelles prisons du régime cellulaire, notes et renseignements à propos de la réorganisation des prisons du département de la Seine*, Paris, J. Cusset, 1887, 123 p.

LUCAS (Charles), *Du système pénal et du système répressif en général : de la peine de mort en particulier*, C. Béchet, 1827, 526 p.

LUCAS (Charles), *Du système pénitentiaire en Europe et aux États-Unis*, Paris, Dehay, 1828, 496 p.

LUCAS (Charles), *De la réforme des prisons ou de la théorie de l'emprisonnement, de ses principes, de ses moyens, et de ses conditions pratiques*, Legrand et Bergounioux, 1836, 504 p.

MAGNOL (Joseph), *De l'administration pénitentiaire dans ses rapports avec l'autorité judiciaire et de son rattachement au Ministère de la justice*, Toulouse, Imprimerie Rivière, 1900.

MARIE DU MESNIL (Ange Benjamin), *Mémoire sur le prince Lebrun, duc de Plaisance, et sur les événements auxquels il prit part sous les parlements, la Révolution, le Consulat et l'Empire*, Paris, Rapilly, 1828, 420 p.

MARQUET-VASSELLOT (Louis-Augustin-Aimé), *Des maisons centrales de détention*, Agen, Imprimerie de Quillot, 1823, 237 p.

MARQUET-VASSELLOT (Louis-Augustin-Aimé), *Examen historique et critique des diverses théories pénitentiaires : ramenées à une unité de système applicable à la France*, Vanackere fils, 1835, 514 p.

MARQUET-VASSELLOT (Louis-Augustin-Aimé), *École des condamnés, conférences sur la moralité des lois pénales*, 1837, 540 p.

MARQUET-VASSELLOT (Louis-Augustin-Aimé), *Philosophie du système pénitentiaire*, Paris, Joubert, 1838.

MARQUET-VASSELLOT (Louis-Augustin-Aimé), *De l'Adoption de la loi sur le régime des prisons par la Chambre des Députés, lettre à M. le ministre de l'Intérieur, par un ancien directeur*, Paris, Imprimerie de E.-B. Delanchy, 1844.

- MARTEL (Louis-Joseph), VOISIN (Félix), *Rapport sur les travaux de la commission des grâces*, Paris, Imprimerie nationale, 1875, 44 p.
- MASSABIAU (Joseph-François-Louis), *Manuel du procureur du Roi et du substitut*, 1^{ère} éd., Paris, Roret, 1838.
- MASSABIAU (Joseph-François-Louis), *Manuel du ministère public*, 3^e éd., Paris, Gosse et Marchal, 1857, 787 p.
- MASSABIAU (Joseph-François-Louis), *Manuel du ministère public*, 4^e éd., Paris, Marchal et Billard, 1876, 7679 p.
- MAURICE (Barthélemy), *Histoire politique et anecdotique des prisons de la Seine contenant des renseignements entièrement inédits sur la période révolutionnaire*, Paris, Guillaumin, 1840.
- MICHAUD (Louis-Gabriel), *Biographie Universelle ancienne et moderne*, Paris, Mme C. Desplaces, 1855.
- MICHAUX (Hubert-Ernest), *Proposition de loi, relative au pardon, au sursis à l'exécution des peines en cas de premier délit, à l'emprisonnement et à l'amende, présentée, au nom de MM. Michaux, Schoelcher, Béral, Mazzeau, Naquet, Tolain (12 mai 1885.)*, Paris, Imprimerie de P. Mouillot, 1885.
- MICHEL (Louise), *Souvenirs et aventures de ma vie*, Paris, Maspéro, 1983 [1905], 437 p.
- MOLINIER (Victor), *Traité théorique et pratique de droit pénal*, Paris, A. Rousseau, 1893, 2 vol.
- MOLINIER (Victor) et VIDAL (Georges), *Traité théorique et pratique de droit pénal*, Paris, A. Rousseau, 1893, 2 vol.
- MONTAIGNE (de) (Michel), *Essais*, Paris, Hector Bossange, 1828 [1588], t. III, 412 p.
- MOREAU (Georges), *Le monde des prisons*, Paris, Librairie illustrée, 1887.
- MOREAU-CHRISTOPHE (Louis Mathurin), *De l'état actuel des prisons en France, considéré dans ses rapports avec la théorie pénale du code*, Paris, A. Desrez, 1837.
- MOREAU-CHRISTOPHE (Louis Mathurin), *De la réforme des prisons en France, basée sur la doctrine du système pénal et le principe de l'isolement individuel*, Paris, A. Desrez, 1838.
- MOREAU-CHRISTOPHE (Louis-Mathurin), *Rapport à M. le comte de Montalivet, pair de France, sur les Prisons de l'Angleterre, de l'Écosse, de la Hollande, de la Belgique et de la Suisse.*, Paris, Imprimerie Royale, 1839.
- MOREAU-CHRISTOPHE (Louis Mathurin), *Défense du projet de loi sur les prisons contre les attaques de ses adversaires*, Paris, Marc-Aurel, 1844.
- MOREAU-CHRISTOPHE (Louis Mathurin), *Du droit à l'oisiveté et de l'organisation du travail servile dans les républiques grecques et romaine*, Paris, Guillaumin, 1849.
- MOREAU-CHRISTOPHE (Louis Mathurin), *M. Moreau-Christophe. [Exposé de ses titres]*, Paris, Imprimerie de N. Chaix, 1853, 6 p.
- MOREAU-CHRISTOPHE (Louis Mathurin), *Le monde des coquins. Physiologie du monde des coquins.*, Paris, E. Dentu, 1864.
- MOREL (Alfred), *Des libérations provisoires ou conditionnelles*, Paris, Imprimerie de A. Leclerc, 1859, 10 p.
- MORIN (Pierre-Achille), *Répertoire général et raisonné du droit criminel*, Paris, Durand, 1850, 2 vol.

- MORLOT (Emile), *Proposition de loi ayant pour objet de compléter la loi du 5 août 1899 (loi de pardon) et l'article 463 du code pénal*, Paris, Imprimerie de Motteroz, 1903.
- MOUTON (Eugène), *Le devoir de punir. Introduction à l'histoire et à la théorie du droit de punir*, Paris, L. Cerf, 1887, 376 p.
- MUYART DE VOUGLANS (Pierre-François), *Réfutation des principes hasardés dans le Traité des délits et peines, traduit de l'italien*, Lausanne, Paris, Desaint, 1767, 119 p.
- NAPOLEON III, *Lettre sur la politique de la France en Algérie adressée par l'Empereur au maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta, gouverneur général de l'Algérie*, Paris, Imprimerie Impériale, 1865, 88 p.
- NORMAND (Albert), *Traité élémentaire de droit criminel*, Paris, Cotillon, 1896.
- ORTOLAN (Joseph-Louis-Elzéar), LEBEAU (L.), *Le ministère public en France*, Paris, Fanjat Ainé, 1831, 560 p.
- ORTOLAN (Joseph-Louis-Elzéar), *Cours de législation pénale comparée. Introduction historique. Histoire du droit criminel en Europe depuis le XVIII^e siècle jusqu'à ce jour*, Paris, Joubert, 1841, VII-295 p.
- ORTOLAN (Joseph-Louis-Elzéar), *Éléments de droit pénal : pénalité, juridiction, procédure.*, 1^{ère} éd., Paris, Plon frères, 1855.
- ORTOLAN (Joseph-Louis-Elzéar), *Éléments de droit pénal. Pénalité, Juridictions, Procédure. Suivant la science rationnelle, la législation positive et la jurisprudence, avec les données de nos statistiques criminelles.*, 2^e éd., Paris, Plon, 1856, 907 p.
- ORTOLAN (Joseph-Louis-Elzéar), *Éléments de droit pénal. Pénalité, Juridictions, Procédure. Suivant la science rationnelle, la législation positive et la jurisprudence, avec les données de nos statistiques criminelles.*, 3^e éd., Paris, Plon, 1863, 2 vol.
- ORTOLAN (Joseph-Louis-Elzéar), *Résumé des éléments de droit pénal : pénalités, juridictions, procédure suivant science rationnelle, la législation positive et la jurisprudence, avec les données de nos statistiques criminelles*, 1^{ère} éd., Paris, Plon, 1867, 687 p.
- ORTOLAN (Joseph-Louis-Elzéar), *Résumé des éléments de droit pénal : pénalités, juridictions, procédure suivant science rationnelle, la législation positive et la jurisprudence, avec les données de nos statistiques criminelles.*, 2^e éd., Paris, Plon, 1874, 703 p.
- PASQUIER (Étienne-Denis), *Mémoires du chancelier Pasquier. Histoire de mon temps*, 2^e éd., Paris, Plon, Nourrit et Cie, 1895, 485 p.
- PEIGNE (Michel-Auguste), *Trois existences, ou la Maison centrale*, Paris, Isidore Pesron, 1837.
- PEIGNE (Michel-Auguste), *De la réforme du système pénitentiaire dans les maisons centrales*, Isidore Pesron, 1838, 72 p.
- PIERRE (Eugène), *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, 2^e éd., Paris, Librairies-Imprimeries réunies, 1902, 1432 p.
- PICARD (Ernest), TUETÉY (Louis), *Correspondance inédite de Napoléon Ier, conservée aux Archives de la guerre.*, Paris, Henri Charles-Lavauzelle, 1912, t. V
- PISANI (Paul), *La Dalmatie de 1797 à 1815 : épisode des conquêtes napoléoniennes*, Paris, A. Picard et fils, 1893, 568 p.
- POLS (Meinardus Siderius), « Notices historiques sur la réforme pénitentiaire et l'état des prisons dans les différents pays depuis le début du siècle », in *Actes du Congrès pénitentiaire international de Rome. Novembre 1885*, Rome, Imprimerie des « Mantellate », 1888, vol. 2

PRINS (Adolphe), *La défense sociale et les transformations du droit pénal*, Bruxelles, Misch et Thron, 1910.

PRUD'HOMME (Henri), *Le congrès national de patronage des libérés de Paris*, A. Durand et Pedone-Lauriel, 1893, 58 p.

QUERARD (Joseph-Marie), *La France littéraire ou Dictionnaire bibliographique des savants, historiens et gens de lettres de la France, ainsi que des littérateurs étrangers qui ont écrit en français, plus particulièrement pendant les XVIII^e et XIX^e siècles*, Paris, Firmin Didot frères, 1830, vol. 4, 646 p.

QUERARD (Joseph-Marie), LOUANDRE (Charles), BOURQUELOT (Félix), *La littérature française contemporaine et XIX^e siècle*, Paris, Daguin frères, 1852, t. IV, 660 p.

QUETELET (Adolphe), *Recherches sur la population, les naissances, les décès, les prisons, les dépôts de mendicité, etc., dans le royaume des Pays-Bas*, Bruxelles, H. Tarlier, 1827.

RABBE (Alphonse), VIEILH DE BOISJOLIN (Charles-Augustin), SAINTE-PREUVE (François) Georges (éd.), *Biographie universelle et portative des contemporains*, Paris, F.G. Levrault, 1834, t. III, 880 p.

RADENAC (Louis), *Manuel élémentaire de droit criminel*, Paris, A. Rousseau, 1898, III-385 p.

RAUTER (Jacques-Frédéric), *Traité théorique et pratique de droit criminel français ou Cours de législation criminelle*, Paris, C. Hingray, 1836, 2 vol.

RAYNAL (Hippolyte), *Sous les verrous*, Paris, A. Dupont, 1836.

REINACH (Joseph), *Les récidivistes*, Paris, G. Charpentier, 1882, 388 p.

REMACLE (Bernard Benoit), *Rapport sur les prisons du midi de l'Allemagne*, Paris, Imprimerie Royale, 1839, 78 p.

ROBERT (Adolphe), BOURLOTON (Edgar), COUGNY (Gaston), *Dictionnaire des parlementaires français*, Paris, Bourlonton, 1889, 4 vol.

ROBIN (Élie), *Les Prisons de France et le patronage des prisonniers libérés*, 1869.

ROCQUAIN (Felix), *Napoléon I^{er} et le roi Louis*, Paris, Firmin-Didot, 1875, 339 p.

ROQUES (Georges), *L'application de la peine par le juge étude de critique pénale*, Paris, Imprimerie de H. Jouve, 1903.

ROUX-DESSARPT (Gabriel), *De la Grâce*, Len Pod, 1898.

RULLEAU (Charles), *De la grâce en droit constitutionnel*, Bordeaux, Y. Candoret, 1911, 153 p.

SALEILLE (Raymond), MORIN (Gaston), *L'Individualisation de la peine*, 2^e éd., Paris, Félix Alcan, 1909, 287 p.

SARRIEN (Ferdinand), *Mise en pratique du système de la libération conditionnelle*, Melun, Imprimerie administrative, 1888, 16 p.

SEIGNOBOS (Charles), « Le coup d'État de 1851. Les commissions mixtes d'après les fonds versés récemment aux Archives nationales », *Bulletin de la Société d'histoire moderne*, 2^e série, 1907-1910, p. 59-61.

SENNEVILLE (de) (Th), *Notice historique sur le Comte Casimir-Marie-Victor Guyon de Montlivault*, Paris, E. Saint-Maurice Cabany, 1846.

SERMET (Ernest), *Le droit de grâce. Son histoire, son fonctionnement actuel, son avenir*, Toulouse, Université de Toulouse, 1901, 244 p.

- SERS (Jean André), *Intérieur des bagnes. Essai historique, physiologique et moral*, Dépée, 1845, 360 p.
- SIMON (Pierre), *L'élaboration de la charte constitutionnelle de 1814 (1er avril-4 juin 1814)*, Paris, E. Cornély, 1906, 183 p.
- SOR (de) (Charlotte), *Napoléon en Belgique et en Hollande* 1811, Bruxelles, Société Belge de Librairie, 1839, 359 p.
- TARDE (Gabriel), *La Criminalité comparée*, Paris, F. Alcan, 1886.
- TENOT (Eugène), *Coup d'État en décembre 1851. Paris-province*, Paris, Le Chevalier, 1874.
- THUBE (Gaston-Amédée), *De la Conscription des chevaux (loi du 1er août 1874)*, Paris, A. Durand et Pedone-Lauriel, 1877, 25 p.
- TISSOT (Josphe), *Le droit pénal étudié dans ses principes et dans les lois des différents peuples du monde*, Paris, Cotillon, 1860, 2 vol., 420 - 675 p.
- TOCQUEVILLE (de) (Alexis), *Écrits sur le système pénitentiaire en France et à l'étranger*, Paris, Gallimard, 1985 (*Œuvres complètes*, IV-1), 592 p.
- TOCQUEVILLE (de) (Alexis), *Rapport fait à la Chambre des députés (session de 1843) au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi sur les prisons*, Paris, 1843, 134 p.
- VACHEZ (Antoine), *Achard-James. Sa vie et ses écrits*, Lyon, Imprimerie de A. Vingtrinier, 1871.
- VAQUETTE (Théodule-Henri), *Cours résumé de droit criminel*, Paris, Marescq jeune, 1880, 345 p.
- VIDAL (Georges), *Cours de droit criminel et de science pénitentiaire*, Paris, A. Rousseau, 1901.
- VIDAL (Jérôme-Léon), *Notes sur l'emprisonnement cellulaire et sur les causes qui ont fait renoncer à son application exclusive en France suivie de la Bibliographie des prisons*, Paris, Ledoyen, 1853, 58 p.
- VIDOCQ (François), *Mémoires de Vidocq*, Paris, Tenon, 1828.
- VINGTRINIER (Arthus-Barthélemy), *Des prisons et des prisonniers*, Klefer, 1840, 500 p.
- WATERNAU (Charles), *Question pénitentiaire. Simple donnée sur la récidive*, Douai, Imprimerie de Dechristé, 1875, 24 p.
- WATTEVILLE DU GRABE (de) (Adolphe), *Du travail dans les prisons et dans les établissements de bienfaisance*, Paris, Cotillon, 1859, 36 p.
- WIESSE DE MARMONT (Auguste-Frédéric-Louis), *Mémoires du maréchal Marmont, duc de Raguse, de 1792 à 1841*, 3^e éd., Paris, Perrotin, 528 p.
- YMBERT (Jean-Gilbert), *Moeurs administratives*, Paris, Ladvocat, 1825, t. I, 286 p.

III. Sources orales

Entretien dans les locaux de la direction des affaires criminelles et des grâces du 27 juin 2017 avec madame Laetitia Costantini, chef du bureau de l'exécution des peines et des grâces, Mme Proux, rédacteur et M. Moulard, rédacteur.

Table des matières

Introduction	8
Première partie. Les grâces collectives, une institution pénitentiaire ?	37
Titre I. L'instauration des grâces collectives par l'ordonnance du 6 février 1818	39
Chapitre 1. Les précédents à l'ordonnance du 6 février 1818	41
Section 1. Les grâces régulières et multiples destinées aux prisonniers sous l'Empire	44
§1. Les grâces destinées aux prisonniers sous l'Empire vues par un acteur majeur de l'administration du ministère de la Justice	45
A. Legraverend, premier directeur des affaires criminelles et des grâces	45
1. Une carrière exemplaire	45
a. Un haut fonctionnaire du Directoire à la Restauration.	45
b. Un jurisconsulte reconnu	47
2. Legraverend et l'exercice du droit de grâce	48
a. Le rôle nouveau de la haute administration	49
b. L'action du directeur en matière de grâce	50
B. Les prémisses de la grâce pénitentiaire vues par Legraverend	53
1. Les grâces de l'arrêté 19 vendémiaire an XII (12 octobre 1803)	53
a. Des grâces régulières à but utilitaire	54
b. Des grâces réservées aux déserteurs de l'armée	57
2. La pratique traditionnelle des grâces en Hollande	59
a. Une mention de l'ordonnance du 6 février 1818	59
b. Des liens peu explicites entre les grâces en Hollande et l'ordonnance du 6 février 1818	61
§2. Les grâces de la Hollande rattachée à la France (1811-1813) : une expérience qui préfigure les grâces collectives	62
A. Les grâces comme solution aux problèmes des prisons en Hollande	63
1. Le système juridique français confronté aux problèmes des prisons de Hollande	63
a. Imposer le droit français en Hollande	63
b. Le surpeuplement des prisons et des peines excessives	65
2. Révision des jugements, amnistie ou grâce ?	67
a. L'hypothèse de la révision ou de l'amnistie	68
b. Le choix de la grâce	69
B. Une expérience inédite : accorder des grâces à un grand nombre de détenus	71

1. Une procédure inachevée _____	71
a. L'examen par le procureur général et la Chancellerie _____	72
b. Le refus de l'Empereur et le renvoi devant une commission _____	76
2. Les grâces et la réalité pénitentiaire en Hollande _____	80
a. La réalité pénitentiaire à travers les cas étudiés _____	80
b. Les motifs pour accorder les grâces _____	83
Section 2. Les grâces pénitentiaires et solennelles des débuts de la Restauration. _____	87
§1. La grâce pénitentiaire expérimentale de 1814 _____	87
A. La prison idéale du duc de la Rochefoucauld-Liancourt _____	88
1. Le modèle américain _____	88
a. Un philanthrope en Amérique _____	89
b. Le rôle stratégique de la grâce _____	90
2. L'objectif d'amendement du détenu _____	93
a. La justification du recours à la grâce pour des raisons pénitentiaires _____	93
b. L'introduction de la grâce à objectif pénitentiaire en France _____	94
B. La « prison d'essai » de 1814 _____	96
1. L'expérimentation du système de La Rochefoucauld-Liancourt _____	97
a. Une expérimentation menée sur de jeunes détenus _____	97
b. Le régime pénitentiaire prôné par La Rochefoucauld-Liancourt _____	99
2. La grâce et le système de la prison d'essai _____	101
a. La mention des grâces dans les ordonnances de 1814 _____	101
b. Un révélateur des paradoxes de la grâce pénitentiaire _____	103
§2. L'impossible retour de la grâce solennelle d'Ancien Régime _____	105
A. L'adaptation d'un modèle ancien de grâces solennelles _____	106
1. Le modèle d'Ancien Régime _____	107
a. Les occasions solennelles sous l'Ancien Régime _____	108
b. La procédure des grâces d'Ancien Régime _____	109
2. La procédure envisagée pour correspondre au modèle de la grâce solennelle d'Ancien Régime _____	111
a. Les observations de Jacquinet de Pampelune. _____	111
b. Les propositions du ministre de la Justice _____	113
B. Renoncer aux grâces d'Ancien Régime _____	115
1. Le revirement de 1816 _____	116
a. Le changement de ministère _____	117
b. Le rôle de Legraverend dans le revirement du ministre de la Justice _____	119
2. Les arguments contre le retour de la grâce solennelle d'Ancien Régime _____	121
a. La critique des lettres d'abolition et les réserves sur l'opportunité d'une mesure de grâce générale _____	122
b. La défense de la nouvelle procédure d'instruction des grâces _____	124

Chapitre 2. L'ordonnance de 1818 et ses premières applications	131
Section 1. La consécration des grâces pénitenciaires et solennelles de l'ordonnance du 6 février 1818	134
§ 1. La genèse de l'ordonnance du 6 février 1818.	135
A. L'expérimentation de grâces à objectif pénitenciaire à l'automne 1817	135
1. Les instructions sur les grâces du 22 septembre 1817	136
2. Les observations des préfets sur l'usage pénitenciaire de la grâce	137
B. De l'expérimentation de 1817 à l'ordonnance du 6 février 1818	141
1. L'administration pénitenciaire à l'initiative	141
2. Une coopération poussée entre les départements de l'Intérieur et de la Justice	144
§2. Le texte de l'ordonnance du 6 février 1818	146
A. Le préambule	147
1. Les fonctions de la peine et de la grâce	147
2. La réforme des prisons et la grâce	149
B. Le dispositif	151
1. Une procédure aux mains du ministère de la Justice	152
2. Les articles consacrés aux critères de choix des détenus et au moment de l'annonce des grâces	154
Section 2. Les premières années de l'ordonnance du 6 février 1818 (1818-1822)	156
§1. La diffusion de l'ordonnance du 6 février 1818	156
A. La lecture de l'ordonnance dans les prisons	157
1. Les instructions du ministre de l'Intérieur et leur exécution	157
2. Les attentes des détenus après la lecture de l'ordonnance dans les prisons	159
B. La littérature d'édification de la Société royale des prisons	161
1. Le concours de la Société royale des prisons	161
2. Les grâces de l'ordonnance dans les deux ouvrages primés	163
§2. La grâce pénitenciaire et solennelle à l'épreuve des premières applications de l'ordonnance	166
A. La mise en œuvre des mesures de clémence par les préfets	167
1. La procédure	167
2. Les critères et les proportions de grâces accordées	171
B. La fermeté du ministère de la Justice malgré les protestations des préfets	175
1. Le nombre restreint de grâces accordées en 1818	175
2. La poursuite de la politique de fermeté dans les années 1819 à 1822	182
Titre II. Le régime et la fonction des grâces collectives	194
Chapitre 3. La constitution d'un régime propre aux grâces collectives	197
Section 1. Modification de leur date et extension de leurs bénéficiaires : des évolutions qui favorisent l'émergence de l'expression « grâces collectives »	201
§ 1. Les modifications de la date des grâces collectives	201

A. La date des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 sous la monarchie	202
1. Grâces de la fête du roi et autres grâces solennelles sous la Restauration	202
2. La diversification des occasions solennelles sous la monarchie de Juillet	207
B. La fixation de la date des grâces collectives sous la République et l'Empire	210
1. La seconde République : la célébration de la réunion de l'Assemblée nationale	210
2. Le Second Empire : fête de l'Empereur et autres occasions solennelles	212
3. La Troisième République : la fixation définitive au 14 Juillet	216
§ 2. L'élargissement des bénéficiaires des grâces collectives	219
A. L'extension des dispositions de l'ordonnance du 6 février 1818 aux détenus des bagnes	219
1. Une extension intervenue dès 1824	220
2. Une décision jamais remise en cause	222
B. Les grâces collectives dans les prisons des colonies et de l'Algérie	223
1. L'ordonnance du 6 juillet 1834 pour les prisons des colonies	223
2. Les grâces collectives en Algérie	225
§ 3. Les « grâces collectives », une expression générique	227
A. L'évolution de l'appellation des grâces de l'ordonnance du 6 février 1818 par l'administration	227
1. Les expressions raccourcies dans la correspondance administrative sous la monarchie de Juillet	227
2. La généralisation de l'expression « grâces collectives » dans le langage administratif à partir du Second Empire	229
B. L'adoption progressive de l'expression « grâces collectives » par les juristes	231
1. Les hésitations des juristes sous la monarchie et l'Empire	232
2. La généralisation de l'expression « grâces collectives » sous la Troisième République	234
Section 2. La compétence des différentes autorités	236
§1. La détermination de la liste des détenus à proposer pour les grâces, la transmission de ces propositions et l'avis les concernant	237
A. Le pouvoir de proposition et de conseil	238
1. Le pouvoir de proposition de l'administration des prisons et des bagnes	239
2. Le pouvoir de conseil et de proposition des magistrats du parquet	244
B. La transmission des propositions et le conseil	249
1. L'éclipse momentanée du ministère de l'Intérieur	250
2. Le retour de l'administration centrale de l'Intérieur	254
§ 2. Le pouvoir de présentation des grâces au chef de l'État	257
A. La compétence du ministre de la Justice : présentation des grâces au chef de l'État et élaboration du régime des grâces	258
1. Le choix final des grâces présentées au chef de l'État	258
2. L'élaboration du régime des grâces	261

B. Les limites de la compétence du ministre de la Justice	263
1. Les grâces collectives militaires et maritimes	264
2. Les grâces collectives en Algérie	268
§3. L'annonce des mesures de grâces aux détenus	270
Section 3. La fixation des critères et des conditions des proposition de grâces	273
§1. Une condition essentielle : « le temps d'épreuve »	275
A. Une règle majeure du régime des grâces collectives	275
1. L'introduction de la condition du temps d'épreuve	276
a. Une critique de la manière dont sont administrées les prisons	276
b. Tenir compte du temps de détention déjà écoulé	280
2. Les exceptions à la condition du temps d'épreuve	281
a. Les cas où la règle ne s'applique pas	281
b. Les exceptions liées aux « circonstances extraordinaires »	284
B. La condition du temps d'épreuve dans les bagnes	287
1. Les spécificités du règlement du 21 novembre 1835	287
a. L'adaptation de la règle du temps d'épreuve	288
b. L'insertion dans le cadre disciplinaire du bagne par l'ajout d'une nouvelle condition	290
2. L'évolution de la condition du temps d'épreuve avant et après la transportation	292
a. L'évolution de la condition du temps d'épreuve avant 1854	292
b. Les effets de la loi sur la transportation sur la condition du temps d'épreuve	294
§2. Les critères et conditions secondaires	297
A. Une condition et un critère nouveau : la proportionnalité des propositions de grâce et l'information sur les ressources du détenu	297
1. La proportionnalité des propositions par rapport à la population détenue	298
2. L'information concernant les ressources du libéré	300
B. Critères de proposition et critères de d'attribution	303
1. La distinction entre critères de proposition et critères d'attribution des grâces défendue par le ministère de la Justice.	304
2. Le rapprochement entre critères de proposition et critères d'attribution tenté par le ministère de l'Intérieur.	306
Chapitre 4. La fonction pénitentiaire des grâces collectives	313
Section 1. L'approche statistique de la grâce collective jusqu'en 1885 : un impact certain mais limité sur le système carcéral	316
§1. Situer les grâces collectives par rapport aux statistiques de la population détenue, des grâces individuelles et des propositions de grâces de l'administration pénitentiaire	319
A. La progression du nombre des grâces collectives jusqu'en 1885	319
1. Une augmentation continue tout au long de la période	320
a. L'augmentation en nombre absolu	320

b. L'augmentation en nombre relatif à celui de la population détenue _____	322
2. Les variations annuelles _____	324
a. Des variations liées aux changements de régime et aux occasions solennelles particulières avant 1860 _____	325
b. Une augmentation plus régulière à partir des années 1860 _____	326
B. Grâces individuelles et propositions de grâces : éléments de comparaison statistique.	327
1. Grâces collectives et grâces individuelles _____	327
2. Rapport entre grâces proposées et grâces attribuées _____	329
§2. Une mesure partielle en faveur d'une longue peine : une grâce collective type appropriée à sa fonction pénitentiaire. _____	331
A. Le profil d'une grâce collective type _____	331
1. La prédominance des grâces pour les longues peines _____	332
2. La prédominance des grâces partielles _____	333
B. Les critères peu pertinents pour caractériser la grâce collective type _____	336
1. L'absence de biais de genre dans l'attribution des grâces collectives _____	336
2. L'absence de catégorie d'infractions privilégiées dans l'attribution des grâces collectives _____	339
Section 2. La grâce collective face aux autres types de grâce de détenus _____	342
§1. L'influence de la grâce collective sur la grâce individuelle du prisonnier _____	343
A. Grâce individuelle judiciaire et grâce collective pénitentiaire _____	343
1. L'entremêlement des deux types de procédures _____	343
2. Une distinction entre grâce individuelle et grâce collective par la fonction _____	345
B. Le développement de l'usage pénitentiaire de la grâce individuelle à partir du Second Empire _____	349
1. L'extension de la condition du temps d'épreuve à la grâce individuelle _____	350
2. Une grâce individuelle pénitentiaire dans l'orbite de la grâce collective. _____	351
§2. Le recul progressif des usages non pénitentiaires de la grâce collective _____	353
A. Grâces collectives et grâces accordées en nombre à des détenus _____	354
1. Les grâces des condamnés à la déportation détenus au Mont-Saint-Michel _____	354
2. Les grâces en nombre autre que des grâces collectives _____	358
B. Grâces collectives et grâces politiques : une différenciation progressive _____	360
1. Les grâces politiques dans les premières années de l'application de l'ordonnance du 6 février 1818 _____	361
2. Grâces collectives et grâces politiques dans la seconde moitié du XIX ^e siècle. _____	365
Section 3. Les différents protagonistes de la grâce collective _____	370
§1. Les fonctionnaires du ministère de la Justice : une ambition pénitentiaire contrariée ? _____	370
A. Agir en juges _____	371
1. Pouvoir exécutif et autorité judiciaire dans le cas de la grâce _____	371

2. Les délibérations des fonctionnaires de la direction des affaires criminelles et des grâces	373
B. La question des recommandations	376
§2. Les gardiens, leurs prisonnier et la grâce pénitentiaire	379
A. L'administration pénitentiaire : utiliser la grâce collective pour maintenir l'ordre	379
1. Grâce et discipline interne de la prison	380
2. La grâce collective comme mode de prévention des conflits	382
B. L'effet des grâces collectives pénitentiaires sur les détenus et leurs proches	386
1. Les détenus, sujets et objets des grâces collectives	386
2. Les proches des détenus : un rôle dans quelques cas très rares	390

Deuxième partie. Les grâces collectives à l'épreuve de la libération conditionnelle

400

Titre I. Le discrédit des grâces collectives au profit de la libération conditionnelle 404

Chapitre 5. Les grâces collectives dans le débat sur la réforme pénitentiaire	405
Section 1. La grâce collective pénitentiaire en question (1818-1847)	409
§1. De l'enthousiasme au doute	410
A. L'engouement philanthropique pour l'ordonnance du 6 février 1818	411
1. Les philanthropes de la Restauration dans la lignée de La Rochefoucauld-Liancourt	412
2. Les prolongateurs de l'enthousiasme philanthropique sous la Monarchie de Juillet	415
B. La critique de la grâce collective pénitentiaire	422
1. La mise en cause du modèle américain	423
2. De la critique de la grâce à la critique de l'amendement	427
§2. Les projets de réforme de la grâce collective sous la monarchie de Juillet	431
A. les projets en faveur d'une amélioration des grâces collectives pénitentiaires	432
1. Attribuer la compétence des grâces collectives aux autorités de la prison	432
2. Encadrer les grâces par la loi	434
B. Les propositions de réformes des opposants à la fonction pénitentiaire de la grâce	437
1. Limiter et réglementer l'usage de la grâce	437
2. Supprimer la grâce pénitentiaire	438
Section 2 : L'irruption de la « libération préparatoire » (1847 – 1875)	442
§1. Les propositions de Bonneville de Marsangy : un tournant dans le débat sur la grâce collective	442
A. La réforme de la grâce collective selon Bonneville de Marsangy	443
1. La défense du principe de la grâce collective pénitentiaire	444
2. Les propositions d'amélioration de l'ordonnance du 6 février 1818	450
B. L'introduction de la libération préparatoire	455
1. Les justifications avancées par Bonneville de Marsangy pour une nouvelle institution	455

2. Les raisons implicites de Bonneville de Marsangy	459
§2. L'effacement de la grâce et l'avènement de la libération « préparatoire » ou « provisoire »	462
A. Le reflux du débat pénitentiaire sous le Second Empire et l'oubli de la grâce	463
1. Une réflexion amoindrie sur l'intérêt de la grâce collective	463
2. La libération préparatoire plutôt que la grâce pour l'amendement du détenu	465
B. La grâce collective dans l'ombre de la libération préparatoire devant la commission d'Haussonville au début de la Troisième République	468
1. La substitution de la libération préparatoire à la grâce dans les travaux de la commission	469
2. La résistance des cours d'appel et de la Cour de cassation	472
3. Le rapport d'Haussonville, favorable à la libération préparatoire et hostile à la grâce collective	475
Chapitre 6. Le débat sur les grâces collectives au moment de l'adoption de la libération conditionnelle	479
Section 1. L'effacement et la critique des grâces	483
§1. La grâce collective, objet d'une mise à l'écart	483
A. Les conditions d'un débat difficile	483
1. La libération conditionnelle comme complément de la relégation	484
2. Un contexte défavorable à la grâce	489
B. L'enjeu : présenter la libération conditionnelle comme une nouveauté	490
1. Les points communs entre la libération conditionnelle et la grâce collective : une réalité passée sous silence	491
2. L'effacement du rôle de la grâce dans la libération anticipée des jeunes détenus	496
§2. La comparaison des mérites respectifs de la grâce collective et de la libération conditionnelle	502
A. La grâce, une faveur imméritée ?	503
1. Une critique féroce : la grâce comme « faveur » arbitraire	503
2. Une défense de la grâce : une mesure qui n'est pas « arbitraire »	505
B. La grâce, un instrument inadéquat pour une fonction pénitentiaire ?	506
1. Le caractère irrévocable et exceptionnel du droit de grâce	507
2. Le retour du droit de grâce à sa vocation première ?	510
Section 2. Le débat sur l'autorité compétente pour les libérations conditionnelles	512
§1 L'autorité pour réformer une décision de justice	513
A. La mise en cause de la compétence du ministre de l'intérieur	514
1. La proposition de transférer l'autorité au ministre de la Justice	514
2. La proposition de transférer l'autorité au président de la République	516
B. La libération conditionnelle et l'intégrité du jugement de condamnation	520
1. Libération conditionnelle, grâce et intégrité du jugement	520

2. La libération conditionnelle comme modalité d'exécution de la peine	522
§2. L'autorité pour définir les modalités de l'exécution de la peine de détention	525
A. Déterminer la compétence pour décider des modalités de la peine	526
1. La compétence revient au ministère de l'Intérieur	526
2. La compétence doit revenir à la Justice	530
B. Deux autorités compétentes différentes pour deux dispositifs similaires	535
Titre II. La résistance des grâces collectives après 1885	542
Chapitre 7. Libération conditionnelle et grâces collectives : une articulation complexe	544
Section 1. La nécessité d'accorder les deux dispositifs (1885-1888)	546
§1. Deux premières années d'application de la loi sur la libération conditionnelle décevantes	546
A. L'action du ministère de l'Intérieur pour donner la priorité à la libération conditionnelle	547
1. La réflexion sur la libération conditionnelle et les grâces	547
2. Choisir la libération conditionnelle de préférence à la grâce collective	549
B. Une coopération ministérielle laborieuse et décevante	551
1. Convaincre le ministère de la Justice	552
2. Des premiers résultats décevants en 1886 et 1887	555
§2. La troisième année de l'application de la loi du 14 août 1885 : une nouvelle tentative pour assurer la prééminence de la libération conditionnelle sur la grâce collective	560
A. Une relance de la coopération entre les ministères de l'Intérieur et de la Justice	560
1. Les propositions du ministère de l'Intérieur : un partage des responsabilités en matière de grâce et de libération conditionnelle	560
2. Les hésitations du ministère de la Justice	566
B. Les circulaires de juin et juillet 1888	571
1. la circulaire du 28 juin 1888 : priorité à la libération conditionnelle	571
2. La circulaire du 20 juillet 1888 : les premières exceptions à la priorité à la libération conditionnelle	573
Section 2. Les grâces collectives, suppléantes de la libération conditionnelle	576
§1. La persistance des grâces collectives dans les prisons de l'Intérieur	577
A. Les grâces pour les étrangers susceptibles d'expulsion	578
1. Une solution provisoire au problème de l'application de la libération conditionnelle aux étrangers	579
2. Une exception confirmée pour les étrangers expulsables	580
B. Les exclus de la libération conditionnelle	582
1. La grâce pour les détenus indignes d'une libération conditionnelle	583
2. Une occasion manquée de rétablir la priorité sur la grâce : l'échec du règlement sur la libération conditionnelle	586

§2. L'impossible remplacement de la grâce collective par la libération conditionnelle dans les bagnes coloniaux	589
A. La volonté de remplacer la grâce collective par la libération conditionnelle dans les bagnes coloniaux	590
1. La détermination de l'administration pénitentiaire des Colonies	591
2. La dépêche ministérielle du 28 septembre 1889 : priorité à la libération conditionnelle dans les bagnes	593
B. Les hésitations sur l'application de la libération conditionnelle aux forçats transportés	595
1. La passivité du ministère de la Justice	595
2. La réaction du ministère de la Justice	598
Chapitre 8. Les grâces collectives au tournant des XIX ^e et XX ^e siècle	603
Section 1. Une approche quantitative et qualitative des grâces collectives	605
§1. L'évolution statistique entre 1885 et 1911 : le recul des grâces collectives	605
A. Une décroissance constante du nombre des grâces collectives	607
1. Une baisse régulière à partir du milieu des années 1880	607
2. La chute brutale du nombre des grâces collectives à partir de 1907	613
B. Une continuité dans les caractéristiques générales de la grâce collective	618
1. les grâces collectives par genre et par type d'infraction	619
2. La grâce collective type après 1885	622
§2. La grâce collective vue par les spécialistes de la question pénitentiaire.	625
A. La grâce collective : un dispositif désormais bien identifié	626
1. Une définition consensuelle mais incomplète de la grâce collective	626
2. Une meilleure appréhension des aspects pénitentiaires et solennels de la grâce collective	631
B. Des grâces collectives inadéquates pour le système pénitentiaire.	633
1. Un vœu général : le remplacement des grâces par la libération conditionnelle	633
2. La grâce collective et le rôle de l'administration dans l'exécution de la peine de détention	636
Section 2. Des archives uniques : les propositions de grâces entre 1906 et 1908	640
§1. Un exemple concret d'application de la procédure des grâces collectives	641
A. L'exercice de la compétence des différentes autorités	641
1. L'action de l'administration pénitentiaire	641
2. Le rôle de la direction des affaires criminelles et des grâces	647
B. L'évolution de la procédure des grâces collectives	650
1. L'évolution de la procédure dans les prisons de l'Intérieur.	650
2. L'évolution de la procédure dans les bagnes coloniaux	653
§2. Les appréciations portées sur les détenus par l'administration	657
A. Le regard de l'administration pénitentiaire	657

1. L'indifférence au type d'infraction et à la nature de la peine	658
2. L'appréciation de la bonne conduite	661
B. Un aperçu sur des parcours de détenus au début du XX ^e siècle	667
1 Les parcours des forçats transportés	667
2. Les parcours des détenus en maison centrale	670
Conclusion	679
Table des annexes	684
Bibliographie	703
Sources	723
Table des matières	741

Résumé : Les grâces collectives en France au XIX^e siècle (1818-1911)

Les grâces collectives au XIX^e siècle sont des grâces accordées en nombre à une date symbolique : elles sont destinées à récompenser des détenus choisis d'après leur amendement sur proposition de l'administration. Créées par une ordonnance du 6 février 1818, elles sont très fréquemment désignées par une expression spécifique, « grâces collectives », dès le milieu du XIX^e siècle. À partir de sources d'archives inédites de la direction des affaires criminelles et des grâces, il est possible de mettre en évidence la fonction pénitentiaire de ces grâces qui apparaissent comme une institution indispensable au système carcéral au XIX^e siècle : elles entretiennent un espoir de libération anticipée parmi les détenus et contribuent à maintenir l'ordre dans les prisons. Le régime des grâces collectives, entièrement élaboré par l'administration, permet de faire émerger progressivement des critères pertinents pour accorder une réduction de peine et parfois une libération anticipée avec l'objectif de minimiser les risques pour la société. Les grâces collectives anticipent l'adoption de la libération conditionnelle en 1885 : après cette date, elles permettent de récompenser les détenus exclus de la libération conditionnelle et servent à accorder les réductions et commutations de peine qui n'entraînent pas la mise en liberté immédiate du condamné. L'étude s'achève en 1911 au moment du rattachement de l'administration pénitentiaire au ministère de la Justice et quasiment à la date limite de communicabilité des archives : les grâces collectives de l'ordonnance du 6 février 1818, rebaptisées « grâces générales » en 1945, continuent cependant à être accordées jusqu'en 1972.

Descripteurs : Grâces collectives. Grâces générales. Droit de grâce. Droit de l'exécution des peines. Réduction de peine. Libération conditionnelle, France. Prison, France, 1818-1911. Système pénitentiaire, France, 1818-1911. Administration pénitentiaire, France, 1818-1911. Ministère de la Justice, France, 1818-1911. Direction des affaires criminelles et des grâces. Peine de détention.

Title and Abstract: Collective pardons in nineteenth-century France (1818-1911)

In the 19th century, collective pardons were granted in large numbers on a symbolic date: they were intended to reward prisoners chosen, on the basis of their improved behaviour, at the suggestion of the administration. Created by an ordinance of 6 February 1818, they were frequently referred to as "collective pardons" from the mid-19th century onwards. Based on unpublished archive sources from the Department of Criminal Affairs and Pardons at the Ministry of Justice, it is possible to highlight the penitentiary function of these pardons, which appeared to be an essential institution in the prison system in the 19th century: they kept alive the hope of early release among prisoners and helped to maintain order in prisons. The system of collective pardons, which was entirely devised by the administration, gradually led to the emergence of relevant criteria for granting reduced sentences and sometimes early release, this with the aim of minimising the risks to society. Collective pardons anticipated the adoption of conditional release in 1885: after that date, they were used to reward prisoners excluded from parole and to grant reductions and commutations of sentences that did not result in the immediate release of the convicted person. The present study concludes with 1911, when prison administration was assigned to the Ministry of Justice - a date, too, close to the cut-off for accessibility to the archives: the collective pardons of the ordinance of 6 February 1818, renamed "general pardons" in 1945, continued to be granted until 1972.

Keywords: Collective pardons. General pardons. Power to pardon. Sentence enforcement law. Sentence reduction. Conditional release or "parole", France. Prison, France, 1818-1911. Prison system, France, 1818-1911. Prison administration, France, 1818-1911. Ministry of Justice, France, 1818-1911. Department of Criminal Affairs and Pardons, France. Prison sentence, France, 1818-1911.